



Apoio Governamental à Integração de Imigrantes e Refugiados
Portugal como modelo para aplicação no Brasil

Cibele Alves Fleury Drechsler

Lisboa

2019

Outubro/2019

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Migrações, Inter-Etnicidades e Transnacionalismo, realizada sob orientação científica da Professora Dra. Dulce Pimentel - NOVA/FCSH e Doutor José Leitão - NOVA/FCSH

This dissertation is presented as a final requirement for obtaining the Master's degree in Migration, Inter-Ethnicity and Transnationalism, under the scientific guidance of Prof. Dulce Pimentel - NOVA/FCSH and José Leitão - NOVA/FCSH

Lisboa

2019

*Para Marcos Drechsler, que me acompanhou
na jornada de me tornar imigrante.*

AGRADECIMENTOS

À minha família, amigas e professores.

Ao meu marido, que me incentivou a candidatar-me ao mestrado em Migrações, Inter-Etnicidades e Transnacionalismo e disse-me: “tenta, se passar a gente dá um jeito”. E demos!

Aos meus pais, Rosane e Vasco, meus irmãos Yasmim e Gabriel, e minha prima Pétalah, que são meu alicerce. Às amigas de infância, que mesmo à distância estão presentes, Taís e Isabel Sousa Shiratsubaki.

Às amigas Beatris, Camilla, Ester e Joana, que fizeram parte desta jornada, desde as aulas e os momentos de ansiedade, até nas alegrias e conquistas, tudo sempre acompanhado de um bom café.

À minha orientadora, Professora Doutora Dulce Pimentel, por sua supervisão, e ao meu co-orientador Doutor José Leitão, por ser uma inspiração através de seu empenho e dedicação na defesa dos direitos dos migrantes. À FCSH, por abrir um mestrado dedicado às migrações, que é meu objeto de estudo com muito orgulho há vários anos.

Esse foi o primeiro passo para uma nova vida, em um ambiente completamente diferente, longe de família, amigos e cultura dos quais me cercava desde a infância. Não foi nada fácil, mas as novas histórias, amigos, conhecimento e multiculturalidade me proporcionaram um crescimento pessoal e profissional inestimável, que vão ter reflexo na minha identidade por onde quer que eu vá.

Apoio Governamental à Integração de Imigrantes e Refugiados

Portugal como modelo para aplicação no Brasil

Cibele Alves Fleury Drechsler

RESUMO

Neste trabalho é realizado um estudo das instituições governamentais do Brasil que recebem os imigrantes e refugiados. Num contexto de aumento do número de pessoas que procura proteção internacional no Brasil, são mais as instituições centradas nos aspectos legais do que aquelas que se ocupam da recepção de imigrantes, o seu acolhimento e integração. Tendo como estudo de caso o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), procurámos analisar o modelo desenvolvido em Portugal para receber e integrar migrantes e refugiados. Além disso, é examinado como esse modelo poder ser implementado no Brasil. A metodologia é essencialmente qualitativa. O estudo baseia-se em pesquisa documental e em entrevistas a pessoas com um profundo conhecimento do ACM. São sugeridas algumas boas práticas para implementação no Brasil e feitas sugestões de melhorias no modelo português.

Palavras chave: instituições governamentais, imigrantes, refugiados, política pública, ACM.

ABSTRACT

This paper studied the Brazilian governmental institutions that receive immigrants and refugees. In a context of increase in the number of people who demand international protection in Brazil, more institutions are focused on the legal aspects rather than those which receive immigrants. Taking as case study the High Commissioner for Migration (ACM), the intent of this work is to analyze the model developed in Portugal for the reception and integration of migrants and refugees. It is further examined how this model could be implemented in Brazil. The methodology employed is essentially qualitative. The study is based on documentary research and interviews with experts with deep knowledge of ACM. A number of good practices for implementation in Brazil are advanced along with suggestions for improvements to the portuguese model.

Keywords: government institutions, immigrants, refugees, policy, ACM.

ÍNDICE

Introdução	1
Objetivos	4
Metodologia	4
Capítulo I: A receção de imigrantes e refugiados no Brasil	8
I. 1. Evolução legislativa e contextualização	8
I. 2. Principais instituições de acolhimento	13
I.3. Iniciativas Estaduais	16
I. 4. O Fluxo Migratório	20
I.5. Problemas enfrentados por Imigrantes e Refugiados	24
I.6. Operação Acolhida	26
Capítulo II: Como Integrar Imigrantes e Refugiados	30
II. 1. O Ciclo de Políticas Públicas	30
II. 2. A teoria de Integração de Ager e Strang	39
II. 3. Onde Começar	43
II. 4. Modelo <i>One-Stop-Shop</i>	46
Capítulo III: O Alto Comissariado para as Migrações em Portugal	48
III. 1. Do ACIME ao ACM	48
III. 2. A realização de dois processos extraordinários de legalização de estrangeiros	50
III. 3. Uma Instituição em crescimento	54
III. 4. Integração em números	56
III. 5. Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI)	59
Capítulo IV: Entrevistas em Portugal – Percepção e Compreensão do ACM	61
IV. 1. Percepções acerca da instituição	61

IV. 1. (a) Dr. José Leitão, primeiro Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)	61
IV. 1. (b) Cyntia de Paula, presidente da Casa Brasil de Lisboa	66
IV. 1. (c) Dra. Romualda Fernandes, vogal do Alto Comissariado em 2019	70
IV. 2. Análise Crítica	72
Conclusão	73
Folhetos Comparativos – Um resumo visual	77
Referências	80
Lista de Figuras e Tabelas	91
ANEXO I - Instituições da Rede de Acolhimento Solidária IMDH contactadas	91
ANEXO II - Transcrição da entrevista ao Dr. José Leitão, primeiro Alto Comissário do ACIME, 08/06/2019	93
ANEXO III – Transcrição da entrevista à Sra. Cyntia Silvia, Presidente da Casa do Brasil de Lisboa, 12/06/2019	104
ANEXO IV – Transcrição da entrevista à Dra. Romualda Fernandes, vogal do Alto Comissariado para as Migrações, 04/09/2019	111

LISTA DE ABREVIATURAS

ABA – Associação Brasileira de Antropologia

ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P

ACIME – Alto Comissariado para Migrações e Minorias Étnicas

ACM - Alto Comissariado para Migrações

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ACT – Autoridade para as Condições do Trabalho

ASA – Ação Social Arquidiocesiana

ASAV – Associação Antônio Vieira

BE – Bloco de Esquerda

CAMI – Centro de Apoio e Pastoral do Imigrante

CDS – Centro Democrático Social

CEIM – Centro Estadual de Informação para Migrantes, Refugiados e Apátridas do Estado do Paraná

CICDR – Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial

CLAIM – Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes

CNAI – Centro Nacional de Apoio ao Imigrante

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

COCAI – Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

CPR – Conselho Português para Refugiados

CRAI/POA – Centro de Referência e Acolhida aos Imigrantes e Refugiados do Município de Porto Alegre

CRAI/SC – Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante de Santa Catarina

CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios

DOU – Diário Oficial da União

DPU – Defensoria Pública da União

DRE – Diário da República Eletrónico

EUMC – Observatório Europeu contra o Racismo e a Xenofobia

FAMI – Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração

GIP – Gabinete de Inserção Profissional

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos

INE – Instituto Nacional de Estatísticas

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

MRC – Migrant Resource Center

NUARES – Núcleo de Apoio aos Refugiados

OBMIGRA – Observatório das Migrações

OCPM – Obra Católica Portuguesa de Migrações

OIM – Organização Internacional das Migrações

OM – Observatório das Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

PAI – Programa de Apoio ao Associativismo Imigrante

PAN – Pessoas, Animais, Natureza

PCP – Partido Comunista Português

PER – Programa Especial de Realojamento

PIS- Programa de Integração Social

PS – Partido Socialista

PSD- Partido Social Democrata

SCAL – Secretariado Coordenador das Associações para a Legalização

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SEJU – Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos

SNS – Serviço Nacional de Saúde

SST – Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação

SUS – Sistema Único de Saúde

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

*A forma como uma nação acolhe os
imigrantes revela a sua visão da dignidade
humana e a sua relação com a humanidade.*

Papa Francisco

Introdução

O Brasil é um país que se formou com o contributo de imigrantes de diversas origens geográficas e sócioeconómicas, sendo a sua matriz mestiça, precisamente o resultado de uma mistura, original de ameríndios, africanos e europeus (Schwarz e Starling, 2015). Após a abolição da escravatura, no final do século XIX¹, o governo brasileiro promoveu a entrada de mão de obra estrangeira que da Europa chegou, principalmente da Itália e da Alemanha. A estes migrantes junta-se uma grande leva de sírios-libaneses² que fugiam dos conflitos em seu território e, já no século XX, as duas guerras mundiais trouxeram cidadãos que procuravam escapar da destruição e das perseguições na Europa³. A preocupação social com minorias começa no Brasil com a fundação da Santa Casa de Misericórdia, em 1543, “fazendo com que a atuação no setor quase nascesse junto com o próprio país (Lutif Junior, 2011, p.66)” (conforme citado por Alves, 2016, p.4). Isso fez com que o Brasil granjeasse fama de país acolhedor e, desde então, se tornasse destino de milhares de imigrantes.

Recentemente, o governo brasileiro prosseguiu a sua política de “abertura” à entrada de imigrantes e refugiados, principalmente após o terremoto no Haiti⁴, no entanto, não dispõe de uma estrutura governamental de receção e acolhimento. A lei brasileira da migração mudou em 2017, lei nº 13.445⁵, e é muito avançada e elogiada internacionalmente, mas na prática ocorrem falhas na receção e acolhimentos de imigrantes e refugiados. Denise Jardim (2016) ressalta, precisamente, o facto de as burocracias reduzirem os imigrantes a categorias e se esquecerem de receber e acolher de forma digna. Com a crise da Venezuela⁶ 3,4 milhões de

¹ O Brasil aboliu a escravidão em 1888, sendo um dos últimos países independente do continente americano a fazê-lo.

² Mais de 58 mil árabes haviam entrado no Brasil até 1920 (IBGE, 2000).

³ O Brasil não recebeu mais do que 25 mil imigrantes, entre 1949 e 1951, classificados como refugiados ou deslocados de guerra. Anteriormente a isso, ainda prevalecia a ideia de valorização do trabalhador nacional defendida pelo governo Vargas (Paiva, 2006).

⁴ Em 2010, após um grande terremoto no Haiti, mais de 300 mil pessoas morreram e mais de um milhão ficaram desabrigadas. O desastre natural originou o crescimento da emigração do país. Em 2012, com o intuito de diminuir a imigração irregular, o Brasil decretou que qualquer pessoa que venha do Haiti tem direito ao visto humanitário, que pode ser retirado na embaixada do país (Marcel, 2015).

⁵ Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017. DOU 25/05/2017.

⁶ Entre 2013 e 2017, a Venezuela atingiu uma situação de superinflação, a população vem sofrendo com falta de produtos essenciais como alimentação e remédios, o que levou milhares de cidadãos a buscarem refúgio em

venezuelanos já deixaram seu país e cerca de 100 mil se fixou no Brasil (UNHCR, 2019). Isso trouxe atritos entre imigrantes e nacionais, situação agravada pelo facto de não existir uma estrutura para acolher a demanda, e demonstrando assim a necessidade de ação do governo brasileiro na implementação de políticas públicas de acolhimento aos imigrantes e refugiados. Essa é a opinião de Mariana Zylberkan (2017) que considera, apesar de o Brasil se consolidar como destino imigratório, o país precisa fortalecer as políticas públicas neste domínio, pois o quadro atual pode resultar em exclusão dos imigrantes.

As migrações constituem, como reflete Matias (2014) “um desafio para as políticas públicas dos Estados Democráticos” (p.94). Um Estado Democrático deve investir em políticas de receção e acolhimento do imigrante, isso evita a propagação de ideias xenófobas, melhora a relação entre nacionais e estrangeiros na sociedade, aumenta a diversidade cultural e contribui para o desenvolvimento do país. O estudo da interação entre órgãos estatais, instituições da sociedade civil, organizações internacionais e refugiados, contextualizada em momentos históricos mostra como o governo brasileiro se concentrou na parte burocrática de regulação do imigrante e refugiado se esquecendo das condições mínimas de vida que é necessário assegurar (Moreira, 2012, p.15).

Através de ampla leitura sobre acolhimento de imigrantes no Brasil foi constatada a falta de instituições do governo que cumpram o papel de acolhimento e integração de imigrantes. Diante desta situação fica a questão: Que modelo de políticas públicas de acolhimento e integração deve o governo brasileiro implementar no país?

Através deste questionamento foi analisado o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) em Portugal, organismo criado em 1996 para promover políticas públicas de integração e acolhimento de imigrantes. O objetivo é conhecer e avaliar o percurso desta instituição, de modo a perceber se o seu modelo pode ser seguido no Brasil, considerando a aplicação da estrutura do ACM em um nível nacional, e da rede de Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI), em um nível estadual.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. No capítulo 1 é feita a análise documental da história brasileira de acolhimento e integração de imigrantes e refugiados, sendo expostos os problemas enfrentados por esta população em seus processos de adaptação

local, e que maioritariamente resultam, como constatámos, da falta de uma instituição governamental de acolhimento de imigrantes. É por isso que a dissertação tem como objeto de estudo uma instituição de acolhimento e integração aos imigrantes em Portugal, que funciona há mais de vinte anos e que em 2019 recebeu Prémio Serviço Público das Nações Unidas. Esta distinção constitui o “reconhecimento internacional de excelência em serviços públicos, pela experiência de governança intersectorial dos seus Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM), criados em 2004, para dar resposta às diferentes necessidades dos migrantes no seu processo de integração em Portugal” (ACM, 2019). Para a análise da situação recente no Brasil, foi realizada a consulta de bibliografia, destacando os trabalhos académicos de Julia Moreira e Denise Carneiro bem como artigos de jornais virtuais – BBC Brasil e Folha de São Paulo – que ajudaram a acompanhar a realidade vivenciada pelos imigrantes no Brasil, dada a distância a que nos encontramos do país durante boa parte de tempo em que decorreu a investigação.

No capítulo 2, a teoria de Ager e Strang (2008) serve de base para a discussão acerca da conceção das políticas de acolhimento e de integração de imigrantes. Também o manual da OIM da autoria de Jane Pillinger sobre como criar um centro para imigrantes, intitulado *Running an Effective Migrant Resource Centre: A Handbook for Practitioners* (2015) e o *Manual sobre como implementar um One-Stop-Shop para a integração dos Imigrantes* da autoria de Catarina Reis Oliveira, Maria Abranches e Claire Healy (2009) constituíram algumas das publicações que permitiram conhecer as sugestões teóricas e exemplos de boas práticas implementadas por instituições similares. Esta parte do estudo revelou-se primordial para a preparação do capítulo seguinte, que consiste na análise da comunicação estratégica e políticas públicas de um governo que pretende inserir o tema das migrações em sua agenda política. Para compreender como um tema se torna política pública e é então implementado por um governo, se faz necessário entender termos de comunicação como *Agenda Setting* e *Stakeholders*, a luz da disciplina Comunicação Estratégica e Políticas Públicas do Mestrado em Comunicação. Para exemplificar as etapas que um tema passa, entre a decisão e a implementação, para entrar na agenda política de um governo é usado como exemplo a criação do ACM em 1996, e como a integração dos imigrantes começou a fazer parte da agenda do governo português.

No capítulo 3 é apresentada a história da criação do ACM, quais foram as principais linhas de atuação e parcerias firmadas. Para isso foram analisados leis e decretos leis, bem

como relatórios de atividade publicados pela instituição. Com exceção dos dois primeiros relatórios de autoria do ACIME, os restantes relatórios são publicados pelo Observatório das Migrações, com coordenação de Catarina Reis de Oliveira e Natália Gomes.

No capítulo 4 são apresentadas as opiniões expressas por atuais ou anteriores responsáveis pelo ACM em Portugal. Foram realizadas entrevistas ao Dr. José Leitão, primeiro Alto Comissário para as Migrações, de 1996 a 2002; à presidente da Casa do Brasil de Lisboa, Cyntia de Paula, e à Dra. Romualda Fernandes, vogal do Alto Comissário para as Migrações, em 2019. As entrevistas permitiram conhecer com mais detalhe o funcionamento do ACM e perceber muitos outros elementos que dificilmente podem ser obtidos nos relatórios publicados.

Concluo com uma análise crítica e uma proposta de adaptação à situação no Brasil da experiência concretizada em Portugal, em termos de políticas públicas dirigidas a imigrantes. Uma última nota relativamente à não inclusão nesta pesquisa da perspetiva das instituições governamentais brasileiras, como era nosso intuito. Apesar dos esforços desenvolvidos, não foi possível obter respostas em tempo útil. Estamos em crer que um contato direto no Brasil pudesse ter outros resultados. Ainda que o atual contexto político não favoreça a reflexão e discussão destas temáticas, esperamos que o presente trabalho possa deixar algumas ideias para administrações futuras e assim contribuir para introduzir melhorias na cadeia de atendimento governamental a imigrantes e refugiados no Brasil.

Objetivos

A proposta de trabalho consiste em avaliar as políticas públicas de acolhimento e integração de migrantes em Portugal, através da experiência do Alto Comissariado para as Migrações e, considerando a realidade brasileira, apresentar uma proposta de reestruturação no atendimento aos migrantes no Brasil que possa ser adotada pelas autarquias estaduais.

Assim, o objetivo principal é criar um modelo de instituição responsável pelas políticas públicas de acolhimento a imigrantes no Brasil, ao nível nacional, e perceber como podem ser criados centros de referência para imigrantes e refugiados ao nível estadual.

Metodologia

Francis Bacon (1561-1626) defendeu que a verdade científica só poderia ser encontrada através da interpretação dos fatos e pelo trabalho da mente. Declara ainda que um

pesquisador da natureza deve trabalhar com conhecimentos e utilizar métodos que permitem progresso, colocando o conhecimento ao serviço do homem. E tal conhecimento só cumpre esta função quando os fatos são observados e experimentados.

O autor também considerava que todo o pesquisador deve ser dotado com objetividade, não se apegando a ideias pré-concebidas, pois isso poderia afetar a percepção dos fenómenos estudados. O pesquisador deve observar e constatar os fatos estudados, nunca especular (conforme citado por Grubba, 2012).

A ideia central desta pesquisa é, como referimos, propor uma estrutura governamental responsável pelo acolhimento e integração de imigrantes no Brasil utilizando como modelo a experiência portuguesa.

Foi utilizado o método empírico indutivo, iniciando com a leitura e análise de artigos, dissertações e teses, textos de jornais e outras notícias sobre a imigração no Brasil e em Portugal. Inicialmente, era nosso objetivo realizar entrevistas a membros de instituições nos dois países, presencialmente e por e-mail, mas após várias tentativas frustradas de contato com instituições brasileiras, as entrevistas foram realizadas apenas em Portugal. As entrevistas foram semiestruturadas, baseadas em um guião, mas adaptadas ao momento.

A verificação dos conteúdos foi abordada através deste método, partindo da observação dos fatos e experiências da história do ACM, o que permitiu conhecer de forma detalhada como ocorrem as relações e o modelo de funcionamento da instituição. As entrevistas realizadas a pessoas vinculadas ao ACM, quer por terem estado na sua origem quer pelas funções que exercem atualmente revelaram-se fundamentais na abordagem final da pesquisa.

A nível metodológico, a pesquisa se enquadra como qualitativa, pois como aborda King *et al* (1994) uma pesquisa qualitativa foca em um evento particular, decisão, localização, problema, parte de uma legislação ou uma instituição e ressalta a importância de se analisar de perto esse lugar ou evento em todos os seus detalhes (p.4). Apesar de no trabalho serem utilizados alguns dados sobre os fluxos migratórios, trata-se de elementos de caracterização, necessários para a compreensão do fenómeno, não definindo a pesquisa como quantitativa.

A reflexão teórica foi baseada na teoria de integração de Ager e Strang (2008), complementada com a consulta de documentação relativa à criação de estruturas de

atendimento ao imigrante, a partir do exemplo da criação e funcionamento de uma instituição governamental em Portugal.

Os mecanismos de interpretação do estudo começaram com a análise documental de artigos científicos sobre imigração no Brasil e em Portugal, a leitura de relatórios de atividades do ACM e de relatórios relativos à integração socioeconómica de imigrantes em Portugal, consulta de legislação e de publicações, nomeadamente artigos em jornais, para assim captar opiniões acerca da situação vivida por imigrantes no Brasil. Foi ainda estabelecida correspondência regular por e-mail com diversas instituições não governamentais e governamentais, em Portugal e no Brasil e realizadas entrevistas a pessoas que estiveram ou estão vinculadas ao ACM. Apesar da técnica de análise documental ser pouco elogiada é primordial para abordagens qualitativas. Lüdcek e André (1986) consideram que a análise documental indica outros pontos que devem ser investigados com maior profundidade através de outras técnicas (Idem, p.39).

Pode-se enquadrar a pesquisa como estudo de caso, pois aborda uma situação particular, uma instituição portuguesa e o seu papel, recorrendo à experiência vivida por membros vinculados à instituição, através da técnica de entrevista semiestruturada. As entrevistas permitem obter informações e é um dos principais instrumentos de investigação em ciências sociais, pois permite ao pesquisador se inserir no mundo do entrevistado (Oliveira, 2008). As entrevistas realizadas em Portugal ao Dr. José Leitão, primeiro alto comissário do ACIME (Alto Comissariado para as Imigração e Minorias Étnicas) e à Dra. Romualda Fernandes, atual vogal do ACM, foram de valor primordial no desenvolvimento da pesquisa, enriquecida ainda pelas opiniões expressas pela presidente da Casa do Brasil de Lisboa, sra. Cyntia de Paula, que trouxe a perspectiva de uma instituição e associação de imigrantes. As entrevistas foram realizadas presencialmente na sede do ACM, na Casa do Brasil de Lisboa e no escritório de advocacia do Dr. José Leitão, com gravações de áudio autorizadas pelos entrevistados, encontrando-se os respetivos áudios transcritos em anexo.

Como é destacado na literatura, a entrevista em formato semiestruturado oferece liberdade ao pesquisador para novos questionamentos, que não surgiram quando as perguntas foram criadas (Gomes, Oliveira e Alcará, 2016). Essa flexibilidade no momento da entrevista pode trazer uma compreensão maior do objeto de estudo. Também foi usada como técnica de estudo a história de vida de um dos entrevistados, o Dr. José Leitão, no caso, a história de vida tópica, que aborda um segmento da vida do entrevistado. Apesar de criticada por

Triviños (1987) e outros autores, esta técnica, pois quando usada de forma única na coleta de dados, pode gerar uma visão incompleta dos fatos (conforme citado por Oliveira, 2008), recorremos a ela para verificar o período anterior à criação da instituição ACM, compreendendo de forma mais minuciosa os acontecimentos que levaram a criação da instituição.

A referência utilizada foi a sistêmica, sendo a instituição ACM observada como um sistema de complexidade visto nas suas inúmeras interações e dimensões. Seguimos o método indutivo, que nos permitiu observar factos particulares em Portugal, para sugerir como o caso (modelo) pode ser implementado no Brasil. A abordagem qualitativa foi escolhida pela natureza da pesquisa que buscou interpretar os factos em Portugal, através de análise documental e um estudo do olhar de entrevistados profundamente conhecedores da instituição e do modo como em Portugal se tem trabalhado as políticas públicas de acolhimento e integração de imigrantes.

É importante ressaltar que este não é um estudo comparativo entre Portugal e Brasil, as diferenças entre os dois países culturais, económicas e geográficas impossibilitam uma comparação justa. O estudo tem intenção de captar as melhores ações de Portugal no que se trata de acolhimento e integração de imigrantes e refugiados e tentar adaptar essas ideias a realidade brasileira.

Capítulo I: A Receção de Imigrantes e Refugiados no Brasil

1.1. Evolução legislativa e contextualização

Após uma grande vaga migratória para o Brasil, que ocorreu na Primeira República (1889-1930), o governo provisório⁷ de Getúlio Vargas (1930-1945) leva a cabo uma Campanha de Nacionalização. Criaram-se mecanismos de diminuição e proibição da entrada de imigrantes no Brasil com o intuito de reduzir este grupo e criar um sentimento de patriotismo na população. Uma das medidas foi proibir os imigrantes de utilizarem sua língua de nascimento, somente era permitido falar o português em público (Santos, 2018).

Em seu segundo governo, 1951-1954, agora como presidente eleito, Getúlio Vargas outorga a lei nº 2163 de 05 de janeiro de 1953 e através dela é criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (DOU, 1954). Até esta data, prevalecia a última Constituição que havia sido formulada em 1934, e que determinava um sistema de cotas nos empregos, em que pelo menos dois terços dos empregados deveriam ser brasileiros (Pinto, Bertotti & Ferraz, 2017).

Com um discurso de segurança nacional e patriotismo o governo camufla o ódio ao que não é nacional, um sentimento que prevaleceu na sociedade brasileira por anos. Em 1980, em novo período de ditadura, foi elaborado o Estatuto do Estrangeiro, lei n.º 6.815, com forte influência militar. A lei via o refugiado como alguém que não obedecia às leis de seu país e dificultava a vida do imigrante, pois ressaltava a importância do trabalhador nacional e a proteção da pátria. As expressões utilizadas no texto da lei enfatizavam a preocupação com os interesses nacionais (Santos, 2018). Como é possível ler no art.2º da lei há um forte nacionalismo e ideia de segurança presentes no texto: “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 2013, p.12).

Carneiro (2017) ressalta que neste período “O princípio da segurança nacional, insculpido na Lei de Estrangeiros, dificultava até mesmo para advogados obterem acesso a informações relativas a processos administrativos de interesse o imigrante, mesmo quando

⁷ Getúlio Vargas toma o poder através de um golpe militar na Revolução de 1930. Este período ditatorial durou quinze anos (1930-1945) e ficou conhecido como Era Vargas.

atuam nos autos” (p. 161). Somente em 2017 uma nova lei foi formulada e aprovada pelo governo, a lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017, instituiu a Lei de Migração, que tem como objetivo regular a entrada e estada dos migrantes no país e estabelece os princípios e diretrizes para as políticas públicas visando melhorias na vida dos imigrantes. Isso trouxe a discussão da criação de uma instituição receptora de imigrantes, pois apesar da nova lei demonstrar melhorias gerais, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) criticou amplamente o projeto da nova lei, por focar a gerência da imigração pela polícia. As alterações ao texto inicial já mostram melhorias, mas haverá ainda que avançar pois, como a ABA defende, o imigrante não pode ser visto como problema (Faermann, 2015). A tabela abaixo mostra as principais diferenças entre o antigo estatuto do estrangeiro e a proposta da atual lei de migração no Brasil.

Tabela 1. Quadro Resumo - Lei do Estrangeiro e Projeto de Lei do Migrante
Fonte: Alves, 2016.

Lei Vigente nº 6.815/1988	Proposta de Lei n.º 2.162/2013
Considera o estrangeiro um tema de segurança nacional.	Considera os migrantes um tema de direitos humanos
Dificulta e burocratiza a regularização migratória.	Encoraja a regularização migratória. O migrante regular fica menos vulnerável, tem oportunidade de inclusão social e deixa de ser invisível.
É incompatível com a Constituição Federal e os tratados internacionais de direitos humanos.	Propõe uma das mais avançadas leis migratórias do mundo contemporâneo em matéria de direitos.
Trata de estrangeiros.	Trata de migrantes: imigrantes (inclusive o transitório) e emigrantes.
Dá ao Estado a possibilidade de decidir ao seu bel-prazer quem pode entrar e permanecer no Brasil.	Dá direito à residência mediante o atendimento das condições da lei, permitindo inclusive a reunião familiar.
Vincula a regularização migratória ao emprego formal.	Possibilita a entrada regular de quem busca um emprego no Brasil.
Fragmenta atendimento a migrante em órgãos estatais diversos.	Estabelece órgão estatal especializado para atendimento dos migrantes.

O atual cenário na América do Sul com a deslocação de cerca de 3 milhões de venezuelanos, dos quais mais de 100 mil procuram refúgio no Brasil (UNHCR, 2019), obriga o país a ter uma nova lei, moderna e pautada nos direitos humanos, e contemplando princípios da não discriminação. Verifica-se que todo o contexto ditatorial ficou na legislação passada, mas na prática a nova lei tem suas falhas no quesito de acolhimento e integração local. No

início de 2018 o governo de Roraima⁸ solicitou o fechamento da fronteira ao Supremo Tribunal Federal, o que foi negado considerando a natureza ilegal do pedido. Segundo dados da Polícia Federal “estima-se que há o total de 85.000 venezuelanos no Brasil, sendo 18.900 residentes, 54.100 solicitantes de refúgio - incluídos no sistema, 5.800 agendados para atendimento futuro e 6.200 agendados que não compareceram” (Santos, 2018) O governo de Roraima diz que falta apoio da União para recursos de acolhimento e isso tem aumentado os conflitos entre nacionais e venezuelanos (Santos, 2018). Estes são problemas gerados pela falta de uma instituição de acolhimento governamental em cada estado brasileiro que defenda os princípios da nova lei e que verifique a violação dos direitos humanos no contexto da violação de direitos básicos de defesa dos imigrantes. Exemplo disso, é a situação que tem ocorrido com venezuelanos que cruzam a fronteira e entram no país através do estado de Roraima e se encontram sem as condições mínimas de acolhimento e segurança.

Quando o governo de Roraima encaminhou a Ação Civil Originária nº3121 (ACO 3121) ao Supremo Tribunal Federal (STF), em 2018, denunciou a omissão da União e ao mesmo tempo exigindo que a mesma seja obrigada pelo STF:

[...] a promover medidas administrativas na área de controle policial, saúde, e vigilância sanitária, sob a pena de se manter o abalo indesejado do Pacto Federativo e um estado crítico de coisas inconstitucional, violando sistematicamente, por inação na área de sua competência, direitos humanos relacionados à segurança, saúde e vigilância sanitária [...] (conforme citado por Milesi, Couly e Rovey, 2018, p.65).

De acordo com Milesi, Couly e Rovey (2018), foi uma forma do governo de Roraima se isentar de suas responsabilidades, presumindo que o fluxo migratório e o acolhimento dos imigrantes são de única responsabilidade da União. Além disso, o texto da ACO 3121 encaminhado ao STF possuía clara narrativa discriminatória, pois tentou responsabilizar os imigrantes venezuelanos por problemas que já existiam no estado, como a aparição de doenças erradicadas como o sarampo, aumento dos casos de malária e aumento da criminalidade. Existem evidências de que o surto de sarampo possa ter iniciado através do país vizinho, que desde 2017 enfrenta uma epidemia, mas a solução deveria ser uma campanha de vacinação e não propor o impedimento da circulação das pessoas, que é inconstitucional. Quanto aos casos de malária, a Secretaria Nacional de Vigilância e Saúde

⁸ Estado brasileiro que faz fronteira com a Venezuela e principal via de acesso dos venezuelanos para entrar no Brasil.

nega a relação entre os casos de doença e o fluxo de pessoas vindas da Venezuela. Apesar disso, as autoridades locais de Roraima, e o texto da ACO 3121, associam a doença aos imigrantes. A ACO 3121, também usa o falso argumento, de que houve aumento da criminalidade e da violência no estado, associando-as aos venezuelanos, mas quando se verificam os dados da polícia civil, não há indicação da nacionalidade dos criminosos. Outro fator que refuta esses argumentos é de que uma pesquisa feita no estado mostra que a violência vem crescendo de 2005 a 2017, um período anterior ao grande fluxo de venezuelanos.

Milesi, Couly e Rovey (2018) declaram que a ACO 3121 e os argumentos das autoridades locais foram claramente xenófobos e preconceituosos, e o pedido de fechamento da fronteira seria uma clara violação da constituição e dos compromissos internacionais sancionados pelo Brasil (p.69). O pedido veio a ser recusado pelo Supremo Tribunal Federal.

A ação do governo começou com maior força no estado de Roraima, somente após a alteração da lei em 2017, o que fez com que muitas pessoas entrassem, desde 2015, sem apoio social dos programas que existem atualmente. Os casos de xenofobia no Brasil cresceram entre 2014 e 2015 mais de 633%, pulando de 45 para 333 registros recebidos pela Secretaria Especial de Direitos Humanos através da plataforma Disque 100 (Xavier, 2016). Grupos de imigrantes têm enfrentado casos de xenofobia e violência e é preciso que a população brasileira passe a conhecer estas situações vivenciadas pelos imigrantes e as combata com boas práticas de integração, visto que o país é signatário de Convenções Internacionais de proteção ao ser humano independente de sua origem, raça, cor ou sexo (Santos 2018).

Ainda Milesi, Couly e Rovey (2018) destacam que a ação do governo federal demorou e mostrou-se insuficiente, ao mesmo tempo que as autoridades locais se eximem deste dever e fazem discursos xenófobos. É evidente que não se pode considerar toda a população de Roraima como preconceituosa, muitos cidadãos mostram-se solidários, fazem arrecadação e distribuição de alimentos e roupas, apoiam na documentação e em outras atividades sociais, mas:

Por maior que seja a mobilização de entidades da sociedade civil e organismos internacionais, a resposta a esse desafio requer, necessariamente, a articulação dos entes públicos em diversos níveis, notadamente com a cooperação entre União, estado e municípios, de modo que cada um cumpra com o correspondente papel e responsabilidade, o que não tem sido constatado até o momento (Milesi, Couly e Rovey, 2018, p.75-76).

Outro ponto de dificuldade dos imigrantes, e não só venezuelanos, é a burocracia que enfrentam para solicitar documentação. Por lei o imigrante pode tirar carteira de trabalho e ter acesso ao sistema único de saúde, mas para isso é preciso o registro nacional do estrangeiro junto à polícia federal, de forma a ser emitida a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), e esse processo pode levar até seis meses. Nesse período, o imigrante porta consigo o protocolo de solicitação (DOU, 2017). Para fazer o registro nacional junto a Polícia Federal, o imigrante que se encontra no Brasil deve possuir uma autorização de residência, que se enquadra como visto de visita ou temporário. De acordo com o Decreto n.º 9199/2017, os vistos de visita são concedidos através de repartições diplomáticas àqueles que pretendem uma curta duração no país, sem intenção de estabelecer residência, já o visto temporário demonstra o interesse de permanecer no país com residência fixa e pode se dividir em: pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; tratamento de saúde; acolhida humanitária; estudo; trabalho; férias-trabalho; prática de atividade religiosa; serviço voluntário; realização de investimento; atividades com relevância econômica, social científica ou cultural; reunião familiar ou atividades artísticas ou desportivas com prazo determinado. As autorizações são aprovadas pelo Ministério do Trabalho de acordo com resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e as condições e procedimentos para a concessão dos vistos são estabelecidas por ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública e das Relações Exteriores, com consulta às resoluções do CNIg (DOU, 2017). Após essas etapas o imigrante deve se dirigir a uma unidade da Polícia Federal, ressaltando que nem todas as unidades da Polícia Federal tem atendimento para imigrantes⁹ - para fazer, então, o registro nacional estrangeiro.

Dependendo do tipo de visto ou situação no país, uma série de documentos pode ser exigida, mas em todas as situações serão exigidas ao imigrante: a carteira de registro nacional migratório ou protocolo do pedido, CPF e comprovante de moradia, para solicitar sua carteira nacional de trabalho (Rondina, 2018), o que em Portugal equivaleria ao NISS (Número de Identificação de Segurança Social). A carteira de trabalho é necessária para estabelecer um vínculo de emprego com o empregador, nela são anotadas informações para se garantir os direitos do trabalhador. O imigrante já encontra dificuldades no agendamento do pedido, que

⁹ De acordo com as informações do site da Polícia Federal, somente as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul possuem representação de delegacias de imigração em sua sede em cada estado. Nas regiões Norte e Nordeste não há delegacias de imigração em unidades da Polícia Federal dos estados nortistas do Amapá, Acre, Roraima, Rondônia, Amazonas e estados nordestinos Pernambuco, Paraíba, Bahia e Alagoas.

só é feito *on-line*, e quando consegue fazer o agendamento, geralmente não é em datas próximas (Nakano, 2019). Isso só aumenta a vulnerabilidade dos imigrantes, que acabam trabalhando sem contrato e em situações abusivas de emprego.

É importante que funcionários públicos e empresas respeitem o direito dos imigrantes, assim como é importante a ampla divulgação do direito de imigrantes e refugiados para que estes estejam a par de sua situação legal no novo país (Pinto, Bertotti, & Ferraz, 2017). As falhas do Brasil na recepção do imigrante refugiado já se mostra em números: diminuiu a concessão de vistos em 2017 devido à grande demanda de pedidos de asilo; argumentando o CONARE que os pedidos são de cunho econômico e não de refúgio (Melo, 2017). Na perspectiva de Moreira (2017), o governo brasileiro está centrado na política de admissão, não dando espaço para políticas públicas de integração e não provendo condições de vida satisfatórias para os refugiados recepcionados no país.

1.2. Principais instituições de acolhimento

No Brasil, a instituição governamental responsável pela questão dos refugiados é o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), organismo público, sob tutela do Ministério da Justiça, enquanto a instituição responsável pela legislação de imigração laboral é o Conselho Nacional de Imigração (CNIg)¹⁰, órgão quadripartite¹¹, presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018), e a produção de registro nacional de estrangeiros é de responsabilidade da Polícia Federal. O CONARE instituiu como entidades de acolhimento dos refugiados as Entidades Cáritas do Rio de Janeiro, de São Paulo e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), que é vinculado as irmãs Scalabrinianas, em Brasília (MRE,s/d)¹². O IMDH criou uma rede solidária de apoio

¹⁰ O CNIg foi criado pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, revogada pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. As competências do CNIg estão dispostas no Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993 e no Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, dentre suas atribuições estão: a) formular a Política de Imigração Laboral; b) Coordenar e orientar as atividades de imigração e c) efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário; d) Promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração. Está sob tutela do Ministério do Trabalho.

¹¹ Órgão quadripartite: composto por representantes de órgãos federais, representantes dos segmentos de empregadores e de trabalhadores, além de representante da sociedade civil.

¹² O período de vigência do Termo de Fomento nº 841220/2016, do governo federal com o IMDH, foi de 30/12/2016 a 15/07/2018. O Objeto: O Projeto "Integração de refugiados, solicitantes de refúgio, imigrantes e

para migrantes e refugiados, que inclui diversas instituições espalhadas por todo território brasileiro que se comprometeram a cumprir o papel de receptora de imigrantes. Das 67 instituições da rede solidária, 43 estão vinculadas a entidades religiosas (IMDH, 2014a).

Esta rede solidária do IMDH disponibiliza telefones e e-mails de instituições representantes que atendem imigrantes em cada estado brasileiro. Foram contatados ao menos um representante de cada estado por e-mail para verificar, em primeiro lugar, se são instituições do governo ou terceirizadas; se o foco de cada instituição é a migração ou se possuem outra missão, acabando por atender esse público; e se possuem algum apoio do governo para atender os imigrantes ou se dependem de outras fontes financeiras. Os estados de São Paulo e Santa Catarina não foram contatados, pois é sabido que já existem instituições de origem governamental, a nível municipal e estadual, em cada um dos estados¹³. O contacto estabelecido com estas instituições teve poucos resultados, já que grande parte das mensagens enviadas para os endereços de e-mails dos e-mail disponibilizados no site do IMDH retorna e poucos responderam¹⁴. No entanto, o que se constata das respostas obtidas é que são instituições em sua maioria religiosas, sem cunho governamental ou apoio financeiro do governo brasileiro. Um membro do IMDH informou que, infelizmente, a parceria que tinham com o governo terminou, não possuindo mais o apoio financeiro. Conseguimos apurar que a entidade filantrópica das Irmãs Scalabrinianas continua a realizar o atendimento aos imigrantes (IMDH, comunicação pessoal, 07 de Julho de 2019).

Apesar de o CONARE existir desde 1997 e ter evoluído nessas duas décadas o estudo de Julia Moreira (2012) mostrou que 33,6% dos refugiados entrevistados avaliaram o apoio do CONARE como insuficiente. Uma das possíveis causas é desconhecimento dos refugiados da existência da instituição, visto que sua sede é em Brasília-DF e a maior parte dos entrevistados residia em São Paulo e Rio de Janeiro (Moreira, 2012, p. 252).

apátridas pela inclusão no mercado de trabalho com dignidade" teve apoio financeiro do governo federal, que cessou com o fim do convênio, mas o IMDH continua seu atendimento com imigrantes.

¹³ As instituições estaduais existentes em São Paulo e Santa Catarina são denominadas Centros de Referência e Atendimento ao Imigrante (CRAI).

¹⁴ No anexo I é indicada a lista de Instituições da Rede de Acolhimento Solidária IMDH contactadas.

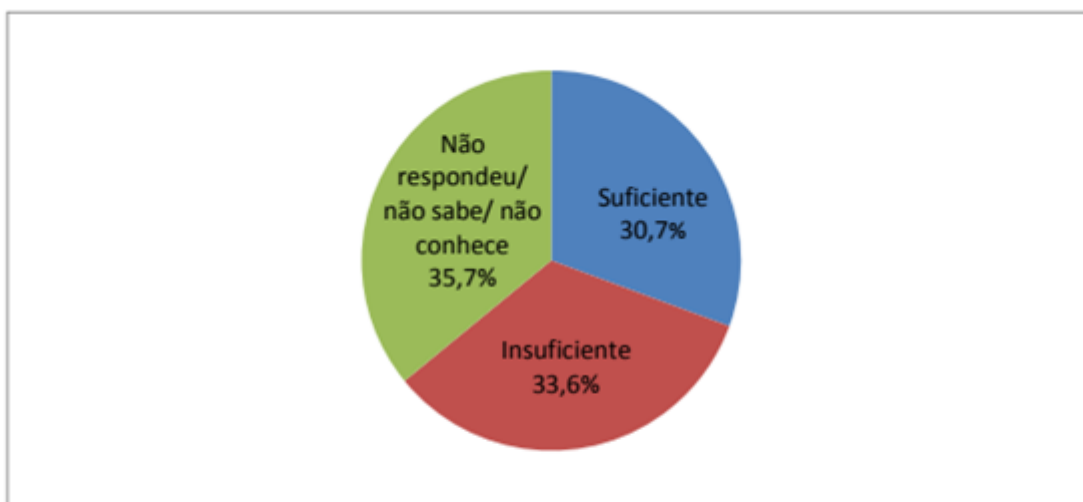


Figura 1. Questionários aplicados aos refugiados no Rio de Janeiro e São Paulo: Como avalia o apoio do CONARE?

Fonte: Moreira, 2012.

A igreja sempre esteve presente na história da política migratória do Brasil. O projeto de lei n. 1936/96 que regulamentava o estatuto dos refugiados “contou com o apoio da Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Deputados e foi fruto também da pressão exercida pela Igreja Católica, através da Cáritas (SP/RJ) e do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH)” (Moreira, 2010, p.118). A Cáritas Brasil atua em todo território nacional desde 1956 visando à defesa dos excluídos e promoção solidária de uma sociedade justa, mas a atuação com refugiados se dá somente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. O IMDH foi fundado em 1999 com o objetivo de reconhecer a cidadania plena de migrantes e refugiados, e está vinculado à Congregação das Irmãs Scalabrinianas (IMDH, 2014b). Essa mesma congregação criou o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM), que incentiva a pesquisa, estudo e divulgação de informações sobre migração, publica livros, revistas e resenhas em seu site (CSEM, s/d).

Existe também o Serviço Pastoral dos Migrantes ,que surgiu em 1984, ligado a CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, e em 2005 cria o Centro de Apoio e Pastoral do Imigrante (CAMI) e cuja sede funciona em São Paulo sendo um espaço dedicado a todos os imigrantes que buscam auxílio especializado na área jurídica, de saúde ou educação e aprendizado da língua portuguesa (CAMI, s/d). Há também a Associação Antônio Vieira (ASAV), que é uma entidade sem fins lucrativos, vinculada à Companhia de Jesus (ASAV, 2017a). A ASAV, com apoio do ACNUR, estabeleceu em 2003 um acordo visando o Programa Brasileiro de Reassentamento de Refugiados. O programa realoja refugiados em

idades do interior, oferece moradia de acordo com a necessidade de cada família e auxílio financeiro nos primeiros meses, apenas para o período de adaptação.

Os recém-chegados são orientados pela ASAV quanto aos hábitos e costumes locais no Brasil e são lecionadas, gratuitamente, aulas de português de nível básico. Segundo dados da associação a maior dificuldade do programa resulta da falta de informação ou de informações erradas prestadas pelos refugiados sobre o número de membros da família antes de chegarem ao Brasil, já que muitas vezes não declaram o número real de membros e isso dificulta a organização dos planos feitos pelo programa (ASAV 2017b). Em 2018, o programa estendeu-se a sete cidades parceiras no estado do Rio Grande do Sul: Santa Maria, Lajeado, Cachoeira do Sul, Venâncio Aires, Nova Prata, Serafina Corrêa e a capital do estado, Porto Alegre. A coordenadora do programa, Karin Wapechowski explica que há necessidade de expandir a rede de atendimento do programa devido à demanda, e assim atender refugiados da Síria, África Central e países da América Central, além dos que são já atendidos, na sua maioria proveniente da Colômbia (ASAV, 2017c). O aumento do fluxo migratório fez alguns estados tomarem algumas iniciativas, como exemplo os estados do Paraná, Santa Catarina e o município de São Paulo, que criaram centros de referência para atendimento ao imigrante (Carneiro, 2017, p. 162).

Moreira (2012) relata que uma das dificuldades no Brasil é a comunicação de tantas instituições e sua articulação. ACNUR, CÁRITAS e CONARE agem em conjunto, mas isso confunde o imigrante e o refugiado na maioria das vezes, que não percebe a função de cada uma das instituições, acreditando que são iguais (p.264), facto que torna mais visível à necessidade de alinhamento entre estas instituições e o governo, para que as políticas públicas de integração e sua implementação funcionem.

1.3. Iniciativas estaduais

Em 2015 o prefeito de Fortaleza¹⁵, João Cláudio comunicou à imprensa que receberia 50 famílias de refugiados sírios na cidade, tendo proposto a criação e melhoria das estruturas necessárias para o acolhimento desses refugiados (Alves, 2016, p.1). A pesquisa de Diego Alves no estado do Ceará buscou avaliar as estruturas locais de acolhimento a imigrantes e refugiados por parte do poder público e da filantropia e conclui que o estado nordestino cumpre o papel de acolhimento a imigrantes em diversos centros sociais. Porém nenhum deles

¹⁵ Capital do estado do Ceará, estado no nordeste brasileiro.

é uma instituição com foco neste tema o que acaba por desviar a finalidade de algumas instituições (Alves, 2016, p.42-43). O uso dos centros de assistência social, abrigos municipais e Centros para pessoas em situação de rua pelos imigrantes e refugiados em Fortaleza faz perceber que isso acaba por desviar a finalidade das instituições e percebe-se uma relevante necessidade de subsídio de renda que se destine especificamente a tais grupos de imigrantes. O estudo de Alves (2016) conclui que no estado do Ceará não há ainda um número elevado de imigrantes e refugiados que faça despertar a atenção do governo estadual para uma ação de acolhimento e integração.

A pesquisa de Alves (2016) demonstra também que os imigrantes com visto estudantil correm riscos no processo de acolhimento devido a dificuldades financeiras, adaptação social e fracas oportunidades de carreira. Para se manterem no Brasil, muitos estudantes solicitaram o estatuto do refugiado após o fim do visto estudantil. O perfil destes solicitantes de refúgio não se enquadra no estatuto vigente, é apenas uma maneira de poderem trabalhar. Alves (2016) termina a concluir que existe

ausência de política municipal e estadual para a população de imigrantes e refugiados que estabeleçam ações e programas para o recebimento e inclusão de tais grupos na sociedade. Não obstante, os mecanismos de nível federal existentes na região abordam preponderantemente a esfera do atendimento jurídico em processos específicos. Em ambos os lados, percebe-se baixo o nível de integração destes órgãos do poder público com entidades de outros setores, tanto empresarial como os da filantropia. Em comparação com o nível de maturidade dos mecanismos brasileiros de assistência aos refugiados, que incorpora desde legislação, documentação, acesso à saúde e suporte financeiro, a estrutura de suporte ao imigrante com fins acadêmicos é plenamente inadequada, insuficiente (p.48-49).

Em Espírito Santo, estado localizado na região sudeste, o NUARES- Núcleo de Apoio aos Refugiados é um núcleo criado pela Universidade de Vila Velha. O Núcleo oferece serviços gratuitos à comunidade migrante, em especial, aos refugiados e é integrante da Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR - Alto Comissariado da ONU para refugiados. Apesar disso não recebe nenhum apoio financeiro, quer de organizações internacionais nem do Estado brasileiro (NUARES, comunicação pessoal, 06 de Dezembro de 2018).

Em 2017, o governador do Estado de Goiás, Marconi Perillo, criou o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para Migração. É uma iniciativa estadual criada em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, com foco no combate ao tráfico de seres humanos e apoio a expatriados (Goiás Agora, 2017). Foi contatada a Secretaria Cidadã do estado de

Goiás e após inúmeras tentativas para chegar à fala com a responsável pelo Comitê recebemos a informação de que, devido à troca de governo, o cargo de presidente do Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para Migração, não era mais ocupado por si. As tentativas para chegar ao contato com outro membro do comitê não foram bem sucedidas e infelizmente não se obteve resposta sobre a situação de Goiás. A última notícia publicada é de que um mapeamento vem sendo feito através do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos-IMB/SEGPLAN com o objetivo de fazer uma base de dados e plano técnico para implementação do Comitê (Secretaria Cidadã, s/d).

No estado vizinho de Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania ofereceu um curso de capacitação em Migração e Refúgio para servidores públicos (municipais, estaduais e federais) no mês de novembro de 2018, com oferta de hospedagem e alimentação para não residentes em Belo Horizonte, capital do estado (JM, 2018). Apesar de se tratar de uma pequena iniciativa, fazer capacitação dos funcionários públicos deve fazer parte dos planos de implementação de uma política pública de acolhimento.

Em 2014, a cidade de São Paulo criou o primeiro Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante. A iniciativa municipal tem como objetivo ser referência no atendimento especializado ao imigrante na cidade. Possui apoio da Defensoria Pública da União (DPU) para realizar os atendimentos de orientação jurídica, além de oferecer atendimento de assistência social e fazer encaminhamento para cursos e oficinas de qualificação profissional gratuita. O atendimento é oferecido em seis línguas: crioulo, espanhol, francês, inglês, lingala¹⁶ e português. São oferecidos agendamentos para a Polícia Federal, informações sobre regularização, documentação, cursos, auxílio para encontrar emprego e acesso aos serviços públicos (Prefeitura de São Paulo, 2014).

No Paraná foi criado em 2016, através do decreto nº5232/2016, o Centro Estadual de Informação para Migrantes, Refugiados e Apátridas do Estado do Paraná (CEIM), uma iniciativa do governo estadual. O Centro está sob custódia da Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos – SEJU (DOU (2016). Em um ano de atendimento o CEIM cadastrou 615 imigrantes e refugiados de 34 nacionalidades (Governo do Estado do Paraná, 2017, p. 11). São oferecidos atendimento para regularização de documentos, prestação de

¹⁶ Língua bantu falada em algumas áreas de Angola e da República Centro-Africana.

informações sobre direitos e legislação, orientação acerca de equivalência ou revalidação de diplomas e acesso a benefícios da política de assistência social (DEDIHC, 2016).

Em Santa Catarina, após dois anos de impasse devido aos convênios para disponibilização do imóvel, foi criado, em 2018, o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI-SC). A iniciativa estadual ocorreu com apoio do Ministério da Justiça e do governo estadual, posteriormente o Ministério da Justiça se retirou do projeto e agora o CRAI-SC é mantido pela Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST). O atendimento é feito pela Ação Social Arquidiocesana (ASA), que venceu a licitação¹⁷ do governo e houve um processo seletivo para o recrutamento de funcionários. O CRAI auxilia imigrantes com documentação, inserção no mercado de trabalho, cursos profissionalizantes e atendimento psicológico (Buriti, 2018).

Em 2016, através de uma parceria entre o governo municipal da cidade de Porto Alegre (RS), o Governo do Estado e o Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, foi criado o Centro de Referência e Acolhida aos Imigrantes e Refugiados no Município de Porto Alegre (CRAI/POA). No mesmo sentido dos anteriores, o CRAI de Porto Alegre oferecia atendimento para agendamento na Polícia Federal, acompanhamento para obtenção da carteira de trabalho, aulas de português e demais orientações (Prefeitura de Porto Alegre, 2016). Infelizmente o CRAI/POA cessou atividade em 2017, após divergências sobre a sede da instituição e recursos financeiros entre os governos municipal e estadual. Dessa forma o Ministério da Justiça cancelou o convênio¹⁸ e teve seus recursos devolvidos, mas em seguida iniciou um novo projeto para criação de um Centro de Referência do Imigrante (CRIM). O novo convênio conta com patrocínio de 300 mil reais da União e 13 mil da Prefeitura de Porto Alegre, mas ainda está em fase de planejamento (Scarton, 2018).

Apesar das iniciativas estaduais serem boas, é possível compreender que estão à mercê das mudanças de governo e dependentes de processos de licitação para funcionar. Aqui deve ser ressaltada novamente a necessidade do apoio federal, sem excluir as ações estaduais e municipais. Seria ideal, que a administração do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), ficasse responsável pela aplicação de políticas públicas de acolhimento ao imigrante no

¹⁷ Procedimento para seleção da melhor proposta de contratos com a Administração. Abrange concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão (Lei 8.666/93). É um processo administrativo para celebrar contrato com o Poder Público.

¹⁸ Convênio se refere a acordos firmados entre entidades diferentes.

território brasileiro, já que é o órgão que possui verdadeiro conhecimento sobre migrações. O CNIg está sob tutela do Ministério do Trabalho e Emprego, que apesar de não ser um ministério com relação direta a esta causa, tem cumprido as exigências da lei dos direitos dos imigrantes no que tange a direitos laborais. A influência do CNIg deveria ser maior nas ações do país, tendo mais voz e poder de decisão sobre aplicação dos direitos dos imigrantes. Colocar o tema das migrações sob a esfera de ação de um ministério que não é o das Relações Exteriores oferece uma ideia de assistencialismo e não de efetiva preocupação com a integração.

1.4. O fluxo migratório

Apesar da maior parte dos imigrantes se dirigirem ao sul do país (fig. 2¹⁹) existe fluxo (cerca de 85 mil migrantes entre 2000 e 2016), para outras regiões do país. Os imigrantes que não residem no Sul devem então procurar instituições não governamentais, ou se dirigir ao sul do país quando querem realizar algum serviço.

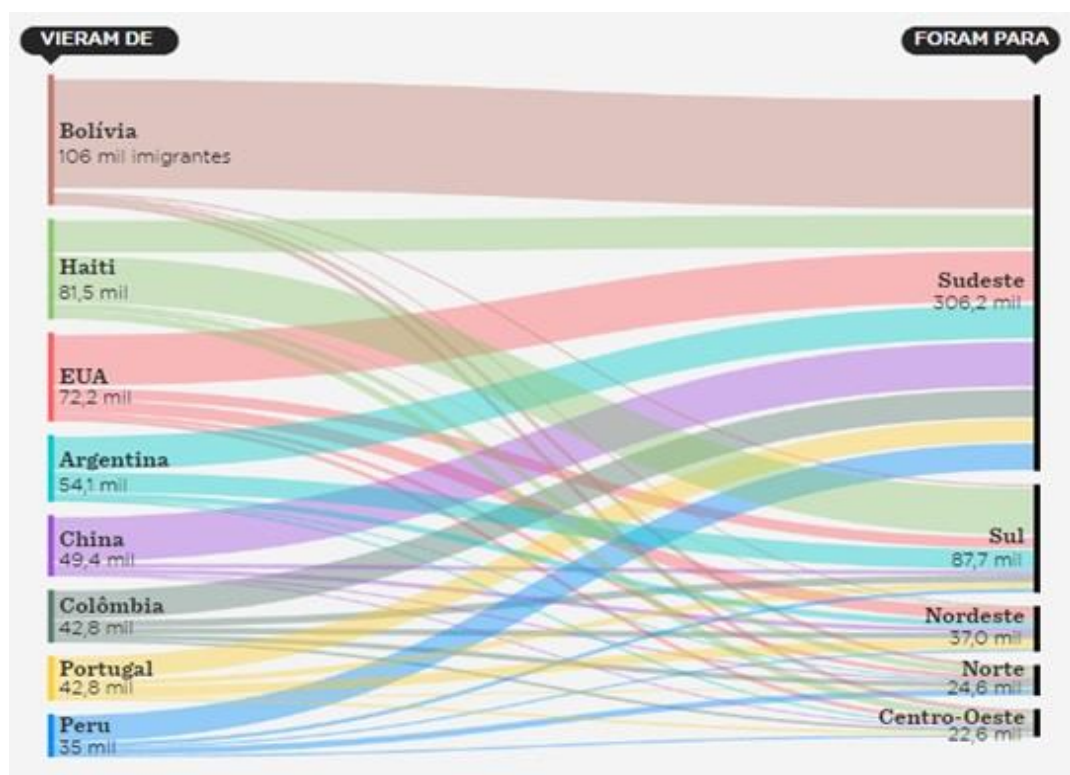


Figura 2. Origem e destino dos que migraram ao Brasil - Das principais nacionalidades que migraram entre 2000 e 2016
Fonte: Miraglia, Almeida e Zanlorenssi, 2018.

¹⁹ Segundo o SINCRE os dados da Venezuela só foram contabilizados separadamente em 2017, de 2010 a 2016 foi contabilizado junto ao grupo Outros (Oliveira, 2018a, pp.63-64). Pelo que não aparece na figura 2.

Muitos podem dizer que não existe um número suficiente de público migrante que justifique a criação de uma instituição governamental de referência para este público em cada federação brasileira, mas deve existir um gabinete interno ou repartição dentro de outra instituição pública que tenha como finalidade atender este público, oferecendo serviços e informações básicas consoantes as demandas de cada estado ou no mínimo um ponto de referência em cada região brasileira: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e no Sul (fig. 3).



Figura 3. Brasil
Fonte: IBGE, s/d.

Requião (2015) mostra que de 1991 a 2010 o número de imigrantes por regiões diminuiu no Sudeste enquanto aumentou nas demais regiões. O estudo sugere que isso ocorreu devido à entrada de novos migrantes nessas regiões e à maior taxa de mortalidade dos imigrantes na região Sudeste, o que era esperado, já que na sua maioria eram imigrantes de vagas migratórias mais antigas e por isso em idade avançada (p. 24).

Lembrando que a figura 4 mostra as regiões de residência dos imigrantes no Brasil é interessante perceber que, apesar da maior parte se estabelecer no Sul e Sudeste, 25% dos refugiados entram pela região Norte (Pozza, 2016). Porém, as instituições responsáveis pelo acolhimento continuam concentradas no sul, o que dificulta a obtenção de apoios diretos aos imigrantes que procuram apoios para habitação, saúde, ou simplesmente informações adequadas em outros locais do país.

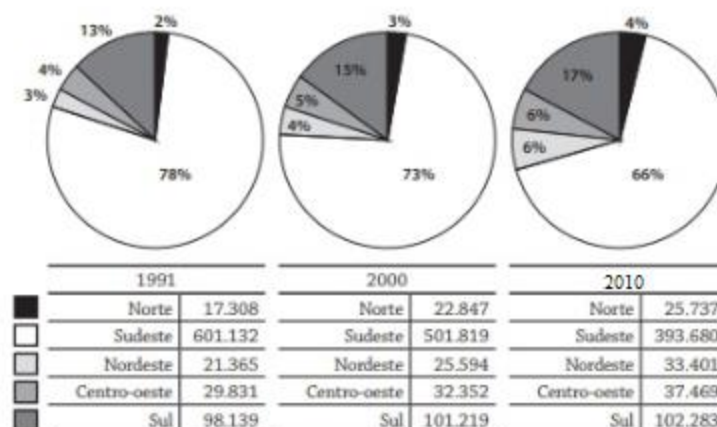


Figura 4. Distribuição da população de Naturais de Outros Países por Grandes Regiões; 1991, 2000 e 2010.
Fonte: Requião, 2015.

No entanto, Reis (2011) afirma que “a concentração de alguns grupos em cidades específicas vem contribuindo para uma maior visibilidade do tema migração na sociedade brasileira (p. 59)” (conforme citado por Requião, 2015, pp. 24-25), o que suscitou a necessidade de uma clara ação do governo brasileiro.

Segundo o Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCARE), de 2010 a 2017 foram contabilizadas registros de migrantes de longo termo²⁰ da República do

²⁰ O Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiro classifica os imigrantes em sete terminologias: permanentes, são aqueles que podem ficar no país por mais de quatro anos; residentes, tem permissão de permanência de pelo menos nove anos; temporários, se caracterizam pela duração mais curta, no máximo dois anos, normalmente são estrangeiros que estavam em situação irregular e estão no processo de solicitação de pedidos de registros permanentes; fronteiriços, estrangeiros que residem nos países limítrofes e tem autorização para circular nos municípios brasileiros fronteiriços por motivo de trabalho ou para ter acesso a comércio e serviços; asilados, são estrangeiros que receberam asilo político no Brasil e, por último, outros, pessoas em

Haiti (95.497), Bolívia (44.041), Colômbia (28.991), Argentina (22.055), Cuba (21.825), China (20.804), Paraguai (16.693), Portugal (16.389), Peru (16.225), Itália (13.130), Espanha (9.669), Uruguai (9.651), Outros (120.036) e em 2017, Venezuela (14.166). Os dados da Venezuela só foram contabilizados separadamente em 2017, pelo que de 2010 a 2016 estão contabilizados no ao grupo Outros. Com exceção da China, o predomínio é de imigrantes do sexo masculino, da ordem de aproximadamente 170 homens para cada grupo de 100 mulheres (Oliveira, 2018a, pp.63-64).

Enquanto o registro de migrantes de longo termo se destaca pelo fluxo sul-sul, o registro de entrada dos migrantes temporários é, na sua maioria, de origem do Norte. São estrangeiros que vão ao Brasil, sobretudo para prestação de serviços especializados por curta duração. De 2010 a 2017 foram registrados imigrantes dos Estados Unidos da América (27.673), Filipinas (14.609), França (13.453), Alemanha (12.817), Índia (11.064), Espanha (10.507), China (10.318), Itália (8.895), Portugal (8.614), México (8.359), Colômbia (7.620), Japão (7.443), Outros (4) e Não informado (103.734). Nos temporários há uma diferença de 295 homens para cada 100 mulheres (Oliveira, 2018a, p. 66-67).

Quando se fala em pedidos de refúgio os números triplicaram de 2016 para 2017. As solicitações bateram recorde: 33.866 pedidos, sendo 17.865 da Venezuela, 2.373 de Cuba, 2.362 do Haiti, 2.036 da Angola, 1.462 da China, 1.221 do Senegal, 823 da Síria, 549 da Nigéria, 523 do Bangladesh, 364 da República Democrática do Congo, 338 da Guiné-Bissau, 277 da Guiné, 267 do Paquistão, 223 do Líbano, 3.183 em Outros. As nacionalidades que mais obtiveram o reconhecimento de refugiado pelo Brasil, em 2017, foram a Síria (310), República Democrática do Congo (106) e a Palestina (50). De 2007 a 2017 foram reconhecidos 10.145 refugiados no Brasil.(SNJ, 2017). Segundo o coordenador do CONARE, a questão dos venezuelanos está sob análise, para se verificar se têm direito a ser tratados como refugiados. O coordenador Bernardo Laferté explica que antes da mudança da lei, por ser um processo mais fácil comparado com o pedido de autorização de residência, muitos imigrantes econômicos pediam refúgio no Brasil, mas recomenda que não se faça mais isso (conforme citado por Idoeta, 2018).

Apesar de o Brasil possuir suas dificuldades burocráticas e ausência de serviços, ainda é o destino escolhido por muitos migrantes. De acordo com o Projeto “Imigrantes do Século

situação de refúgio, que solicitaram mudança do status legal, com objetivo de obter o registro de permanência (ObMigra, 2018, pp.59-60)

XXI”, uma iniciativa da Diretoria de Análise de Políticas Públicas, da Faculdade Getúlio Vargas, os imigrantes declararam escolher o país devido à qualidade de ensino, o mercado em expansão e a receptividade dos brasileiros, mas declaram também haver muitas dificuldades por não haver políticas de integração (FGV/DAPP, 2016).

1.5. Problemas enfrentados por imigrantes e refugiados

A situação dos imigrantes, sobretudo dos mais recentes, tem sido pautada pela violência, intolerância, prostituição e trabalho forçado. Em São Paulo no ano de 2017, imigrantes bolivianos foram encontrados em situação de trabalho análoga à escravidão (Lopes, 2017). Em Roraima mulheres venezuelanas estão se prostituindo e já são conhecidas por “las ochencha”, por cobrarem oitenta reais enquanto prostitutas brasileiras cobram cem reais (Paula, 2018). Este cenário de violência, xenofobia e intolerância contra a imigração é visível também em relação aos refugiados. É evidente que, se não há integração, o que ocorrerá será a exclusão, pelo que é preciso fortalecer a política de acolhimento e integração, oferecer um ambiente de acolhimento que permita ao imigrante e ao refugiado crescerem.

Na pesquisa de Cynthia Soares Carneiro foi analisada a visão dos imigrantes sul-americanos em São Paulo, sobre o sistema brasileiro com relação à recepção e permanência de estrangeiros no país. No âmbito da conferência COMIGRAR, foram ouvidos centenas de imigrantes residentes em São Paulo. Estes puderam se manifestar sobre procedimentos que enfrentam e dificuldades que os impedem de ter acesso a certos direitos. Foi abordada, paralelamente, a percepção do imigrante sobre a burocracia brasileira no quesito migratório assim como as dificuldades de ter acesso a direitos constitucionais (Carneiro, 2017, p.159).

Apesar de o direito de integração regional ter sido formalmente internalizado e implementado pelo Estado brasileiro, ainda persiste um grande número de imigrantes sul-americanos irregulares no país, e a pesquisa apontou como causa a burocracia administrativa de ambos os Estados envolvidos no processo migratório, o que cria obstáculos ao acesso, inclusive a direitos constitucionalmente estabelecidos. O que é concedido pelo tratado regional, a norma procedimental interna denega. Esse fator é a origem das demais restrições legais a que estão submetidos os trabalhadores estrangeiros, dentre as quais a mais significativa é a de impedir regularização de sua permanência e, em consequência, do contrato de trabalho, fator que leva à subcontratação e precarização de direitos, um fenômeno que, nos tempos atuais, é internacional, não apenas brasileiro, como demonstram estudos sobre o tema (Hirata, 2006; Calavita, 2010;BSR, 2008) (conforme citado por Carneiro, 2017, p.160).

Um dos problemas ressaltados pelos imigrantes na conferência foi a cobrança de taxas públicas para requerimentos, gerando vulnerabilidade devido aos critérios impostos pela burocracia do Estado. Além de uma demora significativa para obtenção de documentos, foi reportada a discriminação de gênero e orientação sexual, e problemas psicológicos gerados pela situação instável por que passam (Carneiro, 2017, p. 164-165).

Os imigrantes colocaram ainda a questão do voto, defendendo que deveriam ter direito a voz nas eleições. Carneiro (2017) reforça a ideia de que “Em um Estado democrático de direito, a dignidade da pessoa deve ter primazia em relação à soberania do Estado” (p.172).

A pesquisa pôde constatar esse quadro e também o impacto da imigração internacional na demanda por políticas públicas nos locais de maior afluxo migratório, como é a cidade de São Paulo e seu entorno, mas também a demanda por políticas administrativas em nível federal, cujos órgãos têm a atribuição constitucional para os procedimentos de recepção e regularização da permanência do estrangeiro no Brasil, seja na condição de imigrante, propriamente dito, ou de refugiado (Carneiro, 2017, p.172).

Dentre os problemas referenciados pelos imigrantes, a algumas associações da sociedade civil, estão: a busca por moradias, dificuldade em dominar a língua portuguesa e não saber onde podem chegar para ter atendimento com informações e orientações. Uma pesquisa do Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), sobre acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil, por parte dos migrantes estrangeiros e refugiados, mostrou que as quatro principais dificuldades enfrentadas são: o idioma (21,74%), seguida por trabalho (20,63%), acesso a serviços (16,24%) e documentação (13,98%). O fato de o Brasil ser um país monolíngue condiciona o atendimento a pessoas de outras nacionalidades em diversos locais (Silva e Fernandes, 2018, p.88-90).

Silva e Fernandes (2018) ainda lembram que a sociedade brasileira, no que tange aos temas racismo, preconceito, xenofobia, é extremamente sensível, sendo muitas vezes negada a sua existência por parte da população. A realidade é que uma grande parte da sociedade é preconceituosa e racista, sempre buscando um padrão branco e europeu, e realizando atos de racismo e agora, com a recente leva de imigrantes, atos de xenofobia (p.93). Com intuito de reduzir os atos de xenofobia, o Ministério da Justiça lançou a campanha “Brasil - A imigração está no nosso sangue²¹”, de forma a tentar esclarecer a identidade cultural e imigratória dos

²¹ A campanha teve algumas críticas, pois o tráfico negreiro que ocorreu na época da colonização não pode ser considerado fluxo migratório, era exploração de mão de obra.

brasileiros. O Secretário Nacional de Justiça, Beto Vasconcelos, diz “A identidade do Brasil é baseada em imigração, miscigenação e diversidade. [...] O processo migratório é natural do ser humano. O que nós temos de enfrentar é a intolerância e a xenofobia, e não a imigração, que faz parte de nossa identidade” (Citado por Silva e Fernandes, 2018, p.98).

Para poder agir é preciso conhecer e só a partir de 2014 os dados de imigração no Brasil passam a ser sistematizados. Isso mesmo é referido por Carneiro (2017): “Até então, não havia sequer a organização dos dados relativos aos pedidos regulares feitos ao CNIg, órgão do Ministério do Trabalho responsável pela edição da política migratória brasileira e autorização para a concessão de visto de permanência, associado ao exercício de trabalho, no Brasil. Os dados arquivados junto ao Departamento da Polícia Federal, vinculado ao Ministério da Justiça, ainda permanecem sem sistematização, o que inviabiliza sua análise” (p.172). No ano de 2014, foi criado o Observatório das Migrações, órgão da Universidade de Brasília (UNB) com parceria do Ministério do Trabalho e Emprego. Este órgão faz pesquisas sobre os imigrantes regularizados ou em processo de regularização, não tendo, porém uma análise dos imigrantes indocumentados, que continuam sendo calculados por estimativas. Apesar disso as pesquisas mostraram que o número de imigrantes no país caiu, ao contrário do que a mídia costuma reportar. Como refere Carneiro (2017), “Os índices demonstram que o número de imigrantes no Brasil, mesmo considerando o acréscimo dos indocumentados, constitui apenas 0,3% da população total brasileira, que é de 193.946.886, segundo o censo de 2012” (p.172).

Apesar do número de imigrantes ser pequeno no contexto populacional do Brasil, o crescimento observado nos últimos anos e a concentração espacial levou algumas cidades brasileiras a procurar dar resposta a essa realidade criando políticas públicas locais dirigidas a este público (Oliveira, 2015, p. 61 conforme citado por Carneiro, 2017, p.172-173).

1.6. Operação Acolhida

Apesar de situações de violência observadas no contexto do fluxo de refugiados venezuelanos que entraram no Brasil, é preciso ressaltar que a ação emergencial do governo federal no estado de Roraima foi elogiada pelo ONU. A ação, nomeada “Operação Acolhida”, teve início em março de 2018, e contou com a participação de onze ministérios, juntamente com organizações de sociedade civil e agências da ONU como ACNUR, OIM, UNFPA, UNICEF, ONU Mulheres e PNUD. A operação foi dividida em três fases: ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização. Na primeira fase e segunda fase, os serviços

oferecidos são de registo e documentação dos refugiados, que depois são encaminhados para abrigos temporários localizados em Roraima. Estes acolhem as pessoas mais vulneráveis oferecendo alimentação, kits de higiene pessoal e itens de necessidade básica, além de dar assistência à saúde, aulas de português e algumas atividades recreativas. À integração de refugiados é equacionada no longo prazo, através da interiorização, uma estratégia de realocação voluntária que começou no estado de Roraima - “Operação Acolhida” – e se expandiu a outras partes do país (ONU, 2019).

O representante especial conjunto do ACNUR/OIM, Eduardo Stein, em sua visita ao Brasil, convidou o governo brasileiro a participar do Processo de Quito²² que “reúne vários países latino-americanos para fortalecer a assistência e a proteção de refugiados e migrantes venezuelanos e facilitar sua inclusão legal, social e econômica.” Além disso, Stein ressalta como o facto de o Processo de Quito ser referência global e poder dar maior visibilidade à experiência brasileira e fortalecer os laços com outros Estados (ONU, 2019).

Após um ano da iniciativa houve uma redução da pressão migratória em Roraima, pois neste período mais de cinco mil venezuelanos foram distribuídos por 67 cidades brasileiras. Contudo, apesar da situação em Boa Vista (Roraima) ter melhorado, segundo dados da OIM e do Exército, ainda existem cerca de 1600 venezuelanos morando nas ruas da cidade²³. Além disso, o processo de interiorização demonstrou dificuldades após a chegada dos imigrantes e refugiados em suas novas cidades. O padre Paolo Parise, da Missão Paz de São Paulo, relatou que “somente transferir não basta”, e lembra que faltou preocupação com o processo após a chegada, lembrando que houve um grupo de trabalho neste sentido, mas que já não funciona, tendo o mesmo ocorrido no estado do Rio Grande do Sul. Adriano Pistorello, do Centro de Atendimento ao Migrante (CAM) de Caxias do Sul (RS), relatou que muitos venezuelanos voltaram a viver nas ruas e enfrentam casos de exploração laboral e diz “Estamos recebendo essas demandas pós-programa. E se essas pessoas não conseguirem trabalho? Não há plano

²² Os representantes dos Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Chile, da República da Colômbia, da República da Costa Rica, da República do Equador, dos Estados Unidos Mexicanos, da República do Panamá, da República do Paraguai, da República do Peru e da República Oriental do Uruguai, se reuniram na cidade de Quito, nos dias 3 e 4 de setembro de 2018, para discutir a mobilidade dos cidadãos venezuelanos na região (MRE, 2018).

²³ Além do custo elevado do deslocamento para outras regiões brasileiras, muitos preferem permanecer na fronteira para levar ajuda aos familiares e amigos que ainda estão na Venezuela. (Milesi, Coury e Rovey, 2018, p. 63).

B” (conforme citado por Mantovani, 2019). Com efeito, a maior queixa são falhas de inserção dos imigrantes no mercado laboral. Cesar Barrios, coordenador da Associação Nacional de Venezuelanos (ANIV) em São Paulo, diz que os imigrantes venezuelanos têm sido tratados com a mesma metodologia que atende população de rua, quando as necessidades são outras. O coordenador também afirma que o processo de interiorização ainda é pequeno perto do número de pessoas que ainda está em Roraima (Mantovani, 2019).

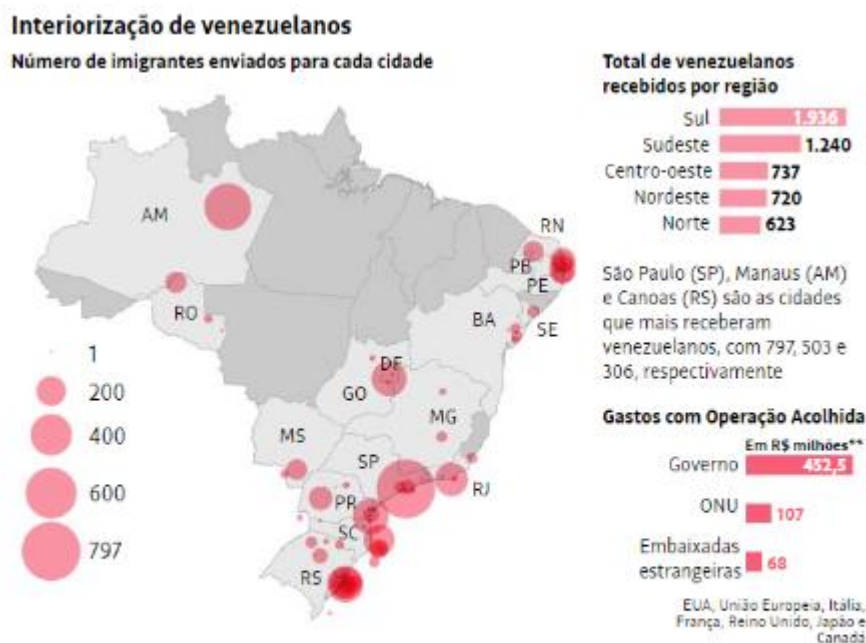


Figura 5. Interiorização de venezuelanos - Número de imigrantes enviados para cada cidade
Fonte: Mantovani, Flávia, 2019

Apesar do sucesso da Operação Acolhida e dos elogios da ONU, são notórias as falhas quando se trata da integração local. A operação preocupa-se com a chegada e a interiorização, mas falta atenção ao pós-chegada, o que em parte poderá ser explicado pelo facto de os grupos de trabalho que tinham como objetivo acompanhar os interiorizados, nomeadamente em São Paulo e no Rio Grande do Sul, terem parado de funcionar. O destino de muitos dos venezuelanos tem sido voltar às ruas por não terem um atendimento que os integre (Mantovani, 2019).

Alguns estados reclamam por não estarem abrangidos pela Operação Acolhida, como é o caso da cidade de Manaus (AM). Para Janaina Paiva, coordenadora da Cáritas

arquidiocesana de Manaus, a cidade deveria estar incluída na operação federal, pois a instituição que tem feito o atendimento deste público junto ao ACNUR e não tem capacidade para atender tantos imigrantes. Paiva “explica que a Cáritas tem capacidade para atender até 40 pessoas/dia, mas já houve um dia em que apareceram 169 pessoas. A solução tem sido recorrer ao agendamento” (conforme citado por Mantovani, 2019) Isso demonstra mais uma vez a necessidade de haver instituições centradas no acolhimento e integração de imigrantes e refugiados repartidas pelo território nacional, sem ter de esperar por uma situação de emergência para desenvolver ações concretas.

Capítulo II: Como integrar Imigrantes e Refugiados

2.1. O Ciclo de políticas públicas

Antes de se falar em formas de atendimento a imigrantes e integração, é preciso entender o ciclo de políticas públicas e o que configura uma política pública. As políticas públicas são um conjunto de decisões políticas e ações. Uma decisão política é uma alternativa, dentre várias, adaptada para atingir objetivos através dos meios disponíveis. Assim, uma política pública engloba decisões políticas, mas nem toda a decisão política se torna uma política pública (Rua, s/d, p.2).

Políticas públicas²⁴ pode referir-se a um campo de atividade do governo, uma situação social desejada, uma proposta de ação, uma norma que se refere ao tratamento de determinado problema ou mesmo um conjunto de objetivos e programas de governo em determinado campo de ação (Rua, 2013, p. 5). Neste caso, falaremos de políticas públicas como “Um curso de ação produzido por um governo (Executivo, Legislativo e/ou Judiciário) que satisfaz uma necessidade e que se expressa na forma de objetivos estruturados em um conjunto de diretrizes, de caráter imperativo, aceitos pela coletividade” (Saraiva, 2006, Conforme citado por Rua, 2013, p.5). Nesta pesquisa, as políticas públicas referem-se às ações do governo no que englobam o acolhimento e integração para imigrantes em Portugal e no Brasil.

De acordo com a abordagem estadocêntrica, ações e decisões públicas são dadas pela autoridade do Estado, enquanto a abordagem policêntrica dita que a política pública como não subordinada ao Estado, a capacidade de atuação nesta abordagem é dos atores sociais como organizações não-governamentais (ONG) e organismos internacionais (Rua, 2013, p.8-9). Vemos a abordagem estadocêntrica ao longo do estudo visto que, em Portugal o Estado tem cumprido o papel de provedor de políticas públicas de integração dos imigrantes e no Brasil outros atores sociais têm buscado cumprir este papel, mas com dificuldades. Apesar de haver discussão sobre o que faz uma política pública, quem a implementa ou a causa de sua criação, a verdade é que políticas públicas envolvem atividades políticas. O seu próprio nome já

²⁴ Deve ter-se em mente que há uma diferença entre política e política pública e isso se deve a uma armadilha da língua portuguesa que utiliza a mesma palavra para dois termos distintos. Fica, portanto mais fácil recorrer à língua inglesa neste caso. A literatura inglesa faz distinção em três dimensões da política: ‘*Polity*’ para denominar instituições políticas, ‘*Politics*’ para processos políticos e ‘*Policy*’ para conteúdos de política pública.

informa, são públicas, e uma de suas principais características é que políticas públicas são “decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público” (Rua, s/d, p.2).

Já na abordagem de Secchi (2010), o que define uma política pública é o seu problema público e não o tomador de decisão, estatal ou não. Para o autor, surge um problema público quando ele gera um *status quo* inadequado na sociedade e deve alcançar outra realidade para um número considerável de pessoas (conforme citado por Rua, 2013, p.9). Aqui se encaixa a situação migratória no Brasil, que através de atores sociais não governamentais, em sua maioria, tem agido para mudar a realidade de determinado público.

Celina Sousa (2006) apresenta a política pública com as seguintes características:

- É ação intencional com objetivos a serem alcançados
- Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz
- Envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação
- Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos
- Não se restringe aos participantes formais, já que os informais são também importantes
- É abrangente e não se limita a leis e regras (envolve procedimentos, recursos, etc)
- Ocorre no longo prazo, embora possa ter impactos no curto prazo (conforme citado por Rua, 2013, p.11).

Em toda a política pública estão envolvidos atores importantes, que de forma ampla podem ser divididos em: poder executivo, legislativo e judiciário, esferas estaduais e municipais de governo, organizações da sociedade civil e organismos e acordos internacionais. Todos aqueles que têm seus interesses influenciados, direta ou indiretamente, pelas políticas públicas são chamado atores políticos, e podem possuir os mais diversos interesses, comportamentos e recursos (Rua, 2013, p.12-13). Dentre os atores é importante ressaltar o papel do *stakeholder*²⁵, um ator que tem poder de influenciar uma política pública através dos seus conhecimentos em determinado campo e contatos importantes, e grupos de

²⁵ O conceito de *stakeholder* surge no campo da administração e abrange agentes econômicos que são consultados nas tomadas de decisão de uma empresa; mais tarde o termo se expande e defende que existem componentes da sociedade que devem ser levados em conta nos processos decisórios de uma empresa: organismos governamentais, grupos políticos, ONGs, associações de empresas, sindicatos de trabalhadores e outros (Rua, 2013, p.13) Neste trabalho o termo será usado no sentido de um indivíduo que tem um interesse vinculado a determinada causa e pode influenciar o seu resultado, um *stakeholder* que tem mais capacidade de influência do que grupos de interesse por possuir um vínculo mais tangível com as organizações.

interesse, que são um conjunto de pessoas organizadas, com administração para defesa de determinado interesse, possuem liderança, organização, mesmo que informal e estratégias de ação.

Para se falar dos atores nas políticas públicas é preciso diferenciar os atores públicos dos privados, sendo os primeiros os que exercem função pública, sendo divididos entre políticos e burocratas. Os políticos fazem parte de partidos e são condicionados, na sua maioria, às eleições, enquanto outros cargos são designados. Já os burocratas ocupam cargos de carreira pública que exigem um conhecimento especializado, são profissionais do conhecimento e não têm necessidade de prestar contas ao eleitorado ou serem reeleitos (Rua, 2013, p.14). Neste estudo falar-se-á mais dos atores públicos, visto que o modelo a ser estudado como exemplo é uma instituição do governo português, o ACM, que também envolve parcerias com outras instituições públicas.

A teoria da escolha pública foca os agentes governamentais na esfera decisória e chama a atenção para a chamada “burocracia de nível de rua” ²⁶, que são os servidores que trabalham nos escalões mais baixos do sistema político, atuando com o público afetado das políticas públicas e definindo a forma como estas se apresentam (Rua, 2013, p.15). Nessas esferas é importante a oferta de cursos de formação, capacitando funcionários a oferecer um melhor atendimento, independente de suas posições políticas. Isso evita que as políticas públicas sejam alteradas no momento da implementação (Rua, 2013, p.15).

Apesar de o estudo estar focado nos agentes governamentais e em atores públicos, é importante lembrar que isso não exclui o envolvimento com demais atores. A rede de relacionamento de uma esfera pública funciona de forma sistemática como demonstra o desenho de Gómez (2012):

²⁶ Atores, com recursos de poder político, que definem como a política pública se apresenta aos cidadãos.

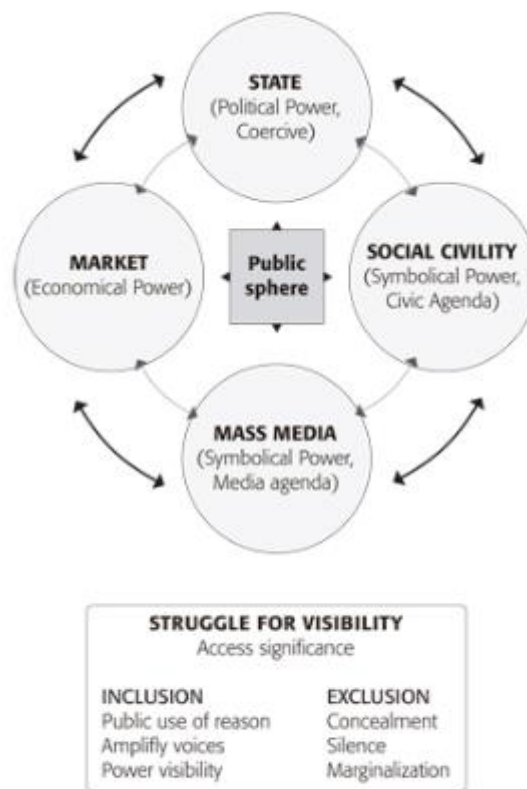


Figura 6. Modelo de Esfera Pública.
Fonte: Gómez, 2012.

O envolvimento dos atores internacionais também é notável, uma vez que regimes internacionais são adotados, o que afeta as políticas públicas internas, já que novas regras e procedimentos devem ser adaptados de acordo com o que foi assinado pelos países envolvidos. Aqui pode citar, por exemplo, o Pacto Global para a Migração, uma diretriz de cooperação internacional assinada por 164 países em Marraquexe, Marrocos no dia 10 de dezembro de 2018. O pacto propõe ações mais humanas e simples, que beneficiem mutuamente imigrante e país receptor (ONU Brasil, 2018). Apesar de o Brasil ter assinado o Pacto, algumas horas após o evento o ministro das relações exteriores do governo Bolsonaro, Ernesto Araújo, anunciou em uma plataforma digital a retirada do país do acordo dizendo (figura 7):



Figura 7. Anúncio do Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo em plataforma digital
Fonte: Peregil, 2018.

O ato do governo Bolsonaro causa tristeza e controvérsia, já que o pacto não está em desacordo com a realidade brasileira, e sua desassociação causa impacto na vida de milhares de brasileiros, que também são imigrantes. O Brasil acabou por se juntar aos Estados Unidos, Áustria, Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Bulgária, Austrália e Chile como países que não aderiram ao Pacto Global (Peregil, 2018). Um último ator que não se pode deixar de mencionar, apesar de não ter um poder direto de decisão, são os mídias. Jornais, internet, rádio e televisão são formadores de opinião e tem poder para influenciar ações de outros atores (Rua, 2013, p. 18). Utilizando o exemplo do ministro Ernesto Araújo, que fez anúncios referentes à decisão de governo, isso tem sido feito com frequência em plataformas digitais. Além de publicações de governo, o poder de se publicar o que se pensa na internet, de forma aberta, permite influenciar a opinião pública, podendo facilitar ou dificultar os processos decisórios da imigração na esfera pública. Nas palavras de Castells (2013)

Da segurança do ciberespaço, pessoas de todas as idades e condições passaram a ocupar o espaço público, num encontro às cegas entre si e com o destino que desejavam forjar, ao reivindicar seu direito de fazer história – sua história –, numa manifestação da autoconsciência que sempre caracterizou os grandes movimentos sociais. Os movimentos espalharam-se por contágio num mundo ligado pela internet sem fio e caracterizado pela difusão rápida, viral, de imagens e ideias. (Castells, 2013, p. 8).

O autor também ressalta que os mídias tem poder de decisão na esfera do poder e permite à sociedade sair do controle dos grandes meios de comunicação (Castells, 2013, p.16).

A relação entre estes diversos atores pode ser classificada através de três correntes teóricas: elitismo, marxismo e pluralismo. Tais correntes buscam explicar quem tem o poder, se é um poder concentrado ou disperso, qual a origem, como é a distribuição do poder e como esta afeta decisões políticas. Na corrente teórica elitista os resultados são definidos pelas

preferências da elite, que controlam os recursos. Já a corrente pluralista defende que todos os atores envolvidos têm o mesmo poder de influenciar determinada política, sendo o Estado neutro. No modelo marxista, a maioria ou classe economicamente dominante é quem tem o poder de decidir e influir no processo político. O que é claro nas três correntes é que não existe neutralidade nas decisões políticas. Porém, a rede de políticas públicas pode ser tão complexa que essas teorias acabam se misturando, desfazendo os limites entre burocracias estatais, políticos e grupos de interesse, o que pode prejudicar a transparência das políticas públicas (Rua, 2013, p.25-28).

Para compreender como a política pública vai sendo estruturada pelos atores políticos envolvidos, existem duas abordagens: a abordagem sistêmica e a abordagem das arenas políticas. A diferença entre as duas abordagens começa já na concepção, o que define a política e a política pública. Para a abordagem sistêmica, é a política quem define as políticas públicas, enquanto para a abordagem das arenas políticas, são as políticas públicas que definem a política. A abordagem sistêmica possui mais adeptos e concebe a sociedade dividida em sistemas²⁷, um todo organizado em que as relações são um fluxo de insumos (*inputs*²⁸), esse sistema interage com o meio através de entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*). De acordo com David Easton (1970), é desse processo do sistema político, que vem as políticas públicas (conforme citado por Rua, 2013, p.29-31)

Os *inputs* e *withininputs* são demandas, reivindicações para serviços de saúde, educação ou demanda pela participação no sistema político, reconhecimento de algum direito ou demandas pela preservação ambiental, controle de corrupção. Em resumo, a maior parte da atividade política de governos é focada em tentativas de realizar todas as demandas que lhes são dirigidas, pelos mais diversos atores sociais e agentes do próprio sistema político. Existem três tipos de demandas: novas, recorrentes e reprimidas. A demanda reprimida é constituída por estados de coisas, pelas não decisões; a demanda recorrente é aquela que sempre volta a debate político e para agenda governamental, expressam problemas não resolvidos; enquanto a demanda nova surge quando surgem novos atores e novos problemas no sistema político (Rua, s/d, p.3).

²⁷ É um todo organizado, conjunto de elementos, interage com seu meio através de entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*).

²⁸ *Inputs* são entradas, podendo se configurar como demandas e apoios ao sistema, algo que entra no sistema para o nutrir, enquanto *outputs* se configuram como saídas. *Withininputs* são entradas que vem do interior do próprio sistema.

A demanda que se enquadra neste estudo é a demanda nova. Como visto no capítulo I, no Brasil vem surgindo uma demanda nova, políticas públicas para imigrantes. É claro que a imigração sempre esteve presente no país, mas não possuía o peso político que lhe é hoje conferido. Não são tantos imigrantes como os que Portugal recebe, mas com a crise migratória e o êxodo de venezuelanos que têm atravessado a fronteira em busca de refúgio, esses novos atores têm-se mostrado mais organizados e prontos para pressionar o sistema político em busca de melhorias.

Após perceber o envolvimento dos mais diversos atores no sistema político, devemos entender o ciclo das políticas públicas. Michael Howlett e M. Ramesh (1995) apresentaram um “Modelo Aperfeiçoado” (“*Improved Model*”) deste ciclo com as seguintes fases: i) montagem da agenda; ii) formulação da política pública; iii) tomada de decisão, iv) implementação e v) avaliação. Essa é a concepção de *policy cycle* prevalente até à atualidade, conquanto alguns autores prefiram subdividir algumas dessas fases (conforme citado por Rua, 2013, p. 56). Todo esse ciclo é bem resumido nos primeiros parágrafos do Decreto-Lei no 3-A/96:

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Decreto-Lei n.º 3-A/96

de 26 de Janeiro

O aumento das pressões migratórias verificado nos últimos anos suscitou problemas sociais que se têm vindo a agravar e que o Programa do Governo procurou inventariar, tanto ao nível da política de cooperação como ao nível da segurança e da inserção social.

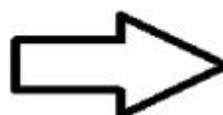
Os novos desafios que a Portugal se colocam como país de imigração requerem medidas de integração na sociedade das famílias de imigrantes e, em geral, das minorias étnicas, de forma a evitar situações de marginalização geradoras de racismo e xenofobia. A protecção das minorias étnicas assume importância fundamental, como forma de combater a intolerância e a discriminação.

No desempenho dessa tarefa, assume relevância particular a educação, através da acção da família, das escolas e das estruturas sociais, devendo fomentar-se o respeito mútuo e a compreensão entre pessoas de origens e culturas diferentes.

Tal objectivo encontra-se claramente explicitado no Programa do Governo. Importa agora preencher as condições necessárias à sua prossecução, o que se faz dando o devido enquadramento normativo ao Alto-Comissário criado pela Lei Orgânica do Governo, o qual recebe a missão de acompanhar a nível interministerial o apoio à integração dos imigrantes, cuja presença constitui um factor de enriquecimento da sociedade portuguesa. O Alto-Comissário, entidade de âmbito nacional, fica na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, beneficiando assim da especial autoridade que lhe advém da relação directa com o Primeiro-Ministro.



Problema



Objetivo



Agendamento

Figura 8. Decreto Lei n.º 3-A/96 com alterações.

Fonte: DRE, 1996.

O ACM reconheceu o desafio português, de evitar a marginalização que gera racismo e xenofobia de imigrantes, através de medidas de integração na sociedade (ACIME, 1999, p.6). O processo de concretização da política pública de integração contou com a participação de parcerias diversas, além da cooperação dos imigrantes e da comunidade cigana. Este processo em que a intenção se torna acção é definido por O'Toole Jr. (2003) como a fase de implementação (conforme citado por Secchi, 2010, p.44).

No ciclo de políticas públicas, o Brasil demonstra que, na parte que toca a legislação, avançou em seus planos, o problema foi identificado, objetivos traçados e o tema imigração já faz parte da agenda política, como mostra a alteração da lei em 2017. Porém, quando se trata da implementação da lei, o país demonstra que ainda está na segunda fase: já identificou os problemas e traçou os objetivos, mas não os tem implementado com agilidade. O passo seguinte é perceber em que áreas se devem trabalhar as políticas públicas, quais os indicadores para integrar e acolher imigrantes.

É importante ressaltar que, decisões de políticas públicas nem sempre resultam em ações concretas, não há relação entre decisão e implementação. A implementação envolve diversas fases, é a administração de recursos humanos, materiais e financeiros para se executar determinada diretriz. Os estudiosos defendem que existem dois modelos de implementação de políticas públicas, o modelo *top-Down* e o modelo *bottom-Up*. Na abordagem de implementação *top-Down*, também conhecida como implementação programada, a geração de políticas públicas vem de cima para baixo, é uma decisão do governo central. Esse modelo, considera a ação dos implementadores nos bens e serviços das políticas públicas pouco expressivos, acreditando que o resultado das políticas públicas depende da autoridade de quem a implementa, do contexto político, instituições envolvidas e dos fatores na sua concepção e não de ações burocráticas. Porém, esse modelo admite existir falha quando as normas aprovadas pelo poder legislativo não são executadas em sua totalidade pelo poder executivo (Rua, 2013, p.96). O modelo *bottom-Up* foca nos atores envolvidos na geração das políticas públicas através da burocracia de nível de rua. Seguindo essa linha, a ação de determinada rede de atores, para resolver problemas do cotidiano, gradualmente se encaminha a patamares mais altos até se tornar política pública (Rua, 2013). Para exemplificar, uma implementação *bottom-UP*, no caso das migrações no Brasil, seria começar com a criação de centros de atendimento ao imigrante, municipais, posteriormente avançando para estaduais e então federais, um crescimento de baixo para cima. Enquanto no modelo *top-Down*, a criação dos centros seria uma iniciativa do Estado, a nível federal. De fato, já foram desenvolvidas iniciativas, municipais e estaduais, como visto no capítulo anterior, mas não foram suficientes para alcançar o nível superior do sistema político, o federal e também não há uma iniciativa deste para dirigir este processo. Percebe-se que existem lacunas nos dois modelos, mas que juntos se complementam, são então criadas teorias híbridas de implementação, onde governo, sociedade, burocratas e outros atores definem as características das políticas públicas e conduzem a múltiplos resultados (Idem).

Kliksberg (1995) elabora uma teoria híbrida de implementação, o modelo iterativo-iterativo, onde demonstra a interação entre as fases da política pública e o ciclo de repetição do processo, demonstrando um processo contínuo e ininterrupto, como se demonstra na figura 9 (conforme citado por Rua, 2013, p. 102). Este esquema

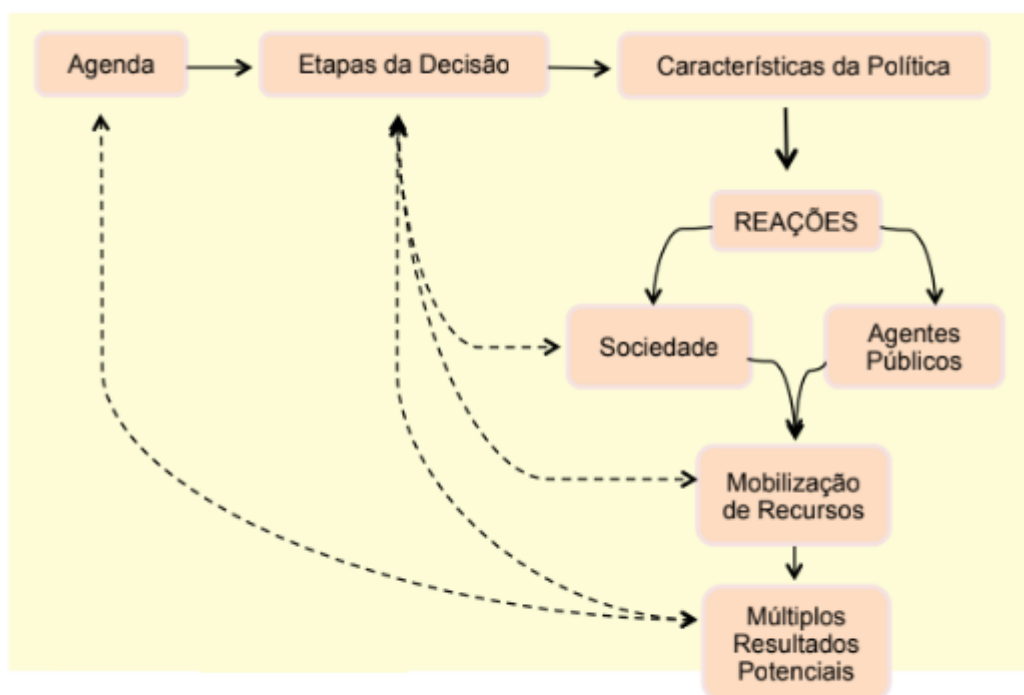


Figura 9. Modelo Interativo-Iterativo.
Fonte: Rua, 2013.

Este tema entra na agenda política de Portugal em 1996, são produzidas alterações legislativas, ocorrem reações positivas e negativas da sociedade e de agentes públicos, a mobilização de recursos nacionais e internacionais, e este ciclo volta à agenda política e se repete desde então, com resultados e melhorias que serão analisados no capítulo seguinte. É preciso entender que por mais diversos os atores envolvidos, o tema não se concretiza sem uma forte frente política que o defenda. E para se analisarem as ações das políticas públicas de integração e acolhimento de migrantes e refugiados, é preciso começar por clarificar o que se entende por integração de sucesso.

2.2. A teoria de integração de Ager e Strang

Um estudo, financiado pela OIM, cita uma lista de nove funções para se iniciar uma melhor governança multilateral da migração internacional (Newland, 2005).

A short list to begin with would likely include the following nine functions: Data collection, dissemination and analysis; monitoring of trends; Policy research and development; Technical assistance and training; Provision of services; A platform for discussion; Support for negotiations; Anti-trafficking initiatives; Promotion of migration-related development initiatives; Coordination (Newland, 2005).

Um governo receptor abrange os quesitos básicos para o acolhimento do imigrante com informação, lazer, ensino, emprego, saúde, habitação, aconselhamento jurídico, finanças

(IOM, ACIDI. 2007). E para analisar o acolhimento de imigrantes e refugiados, no Brasil e em Portugal, foram analisados artigos e livros sobre o tema, entre eles os indicadores de integração de Ager e Strang.

Para Ager e Strang (2008), o conceito de integração é usado com diferentes significados, pelo que através de uma revisão destas definições foram identificados elementos centrais para uma integração de sucesso. O estudo dos autores foi baseado em pesquisa de campo em dois assentamentos de refugiados no Reino Unido. O quadro dos indicadores é considerado uma estrutura que possui os principais componentes de integração e que serve como teoria de médio alcance. A teoria é dividida em quatro domínios: Marcadores e Meios, Conexão Social, Facilitadores e Fundação e estes são subdivididos em: emprego, habitação, educação, saúde, conexões sociais, pontes sociais e redes sociais²⁹, língua e conhecimento cultural, segurança e estabilidade, direitos e cidadania.

O quadro de Ager e Strang (2008) oferece estrutura para fazer trabalhos comparativos entre diferentes projetos de integração, pois envolve diversos indicadores utilizados em vários planos de acolhimento.



Figura 10. A Conceptual Framework Defining Core Domains of Integration.
Fonte: Ager e Stang, 2008.

²⁹ Há de se explicar que ao traduzir *social bridges*, *social bonds* e *social links* parecem ter o mesmo significado na língua portuguesa, mas *social bridges* se refere à conexões entre grupos, como a simpatia entre vizinhos, a simpatia da comunidade onde se habita é importante para o sentimento que a presença do imigrante não é ressentida ; *social bonds* se refere a conexões com membros de um grupo, como a proximidade com a família, que permite compartilhar práticas culturais e manter padrões de relacionamento; e por último, *social links* se refere a conexão entre os indivíduos e as estruturas do estado, tendo como exemplo circunstâncias particulares que levam a barreiras, que exigem esforço dos refugiados e comunidade em geral, para obter acesso a serviços para necessidades específicas.

Estes domínios e indicadores não devem ser vistos como simples marcadores de integração, pois além de possuírem esta função, agem como suporte de apoio à integração, existem outros fatores de contribuição, como *stakeholders* (Ager e Strang, 2008).

O progresso nessas áreas é fundamental para o processo de integração se iniciar e pouca importância é dada às conexões sociais “*The importance of these social bonds should not be underestimated*” (Phillimore, 2012, p.10). A língua é outro fator muito importante, o conhecimento da língua local oferece confiança para o migrante interagir, pedir informações, tomar conhecimento e participar das atividades locais. Como enfatizado no capítulo anterior, é uma das maiores dificuldades relatadas pelos imigrantes no Brasil.

Entre os indicadores considerados, o emprego é o fator de integração mais influente, pois oferece independência financeira, facilita a interação com membros da comunidade receptora, bem como oportunidade para aprender a língua e gerar auto-suficiência (Ager e Strang, 2008, p.169). A habitação é considerada um indicador de efeito físico e emocional no imigrante e nesse componente é importante uma boa vizinhança, que seja segura e capaz de promover aprendizagem. A educação gera habilidades e competências que irão permitir que os imigrantes fossem mais ativos na sociedade, sendo um indicador de extrema importância para crianças, pois a escola é local de contato com a comunidade local, e poderá servir para estabelecer relações ou isolar ainda mais os imigrantes. Apesar do indicador saúde não ser frequentemente citado como fator de integração, a boa saúde é primordial para uma ativa participação na sociedade, assim como ter suporte e acesso a serviços de saúde sem discriminação. A língua pode ser vinculada a questão da saúde, como um problema para pacientes estrangeiros, pois ter conhecimento dos serviços oferecidos previne o uso dos serviços de saúde somente quando necessário (idem, p. 171-173).

Os autores também explicam como a noção do termo cidadania/nacionalidade varia de país para país. Na Alemanha, por exemplo, filhos de imigrantes não são automaticamente naturalizados, existe um grau de assimilação esperado, enquanto na França existe a ideia de uma cidadania em que uma nação é feita de pessoas que escolheram ali pertencer. Independente da definição os autores defendem que possuir a cidadania é fundamental para uma integração de sucesso (idem, p.174). Em Portugal, de acordo com o art.º1, letra f, da lei de nacionalidade, filhos de imigrantes são considerados portugueses, se os pais estiverem legalmente no país há pelo menos dois anos (DRE, 1981). Isso acaba, contudo, por classificar algumas crianças recém-nascidas como ilegais. No Brasil, a constituição federal de 1988, em

seu artigo 12 declara “São brasileiros natos os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país” (BRASIL, 1988).

Pelo estudo de Ager e Strang, fica claro que os governos devem desenvolver políticas públicas para integração, sendo necessário articular políticas públicas com nacionalidade e cidadania. A ideia de assimilação pode gerar uma política de exclusão e isso é inaceitável em democracias liberais, pois cada pessoa tem o direito de manter sua identidade religiosa e cultural. Após serem garantidos os direitos primários garantidos: dignidade humana, igualdade, liberdade de escolha cultural, justiça, segurança e independência; os direitos secundários devem ser reconhecidos: cidadania, reagrupamento familiar e igualdade na legislação e políticas. Isso não define a integração, mas a sustenta (idem, p.175).

O'Neill (2001) argues that the government should lead, but successful integration depends on the contributions of all sectors of society, including public bodies, community and religious leaders, the education system, voluntary organizations, employers and trade unions (Idem, p.175-176).

Já o domínio de conexões sociais, entre refugiados e comunidade receptora, mostra como algumas vezes, a ausência de conflito já é considerada, reflexo de uma integração, onde se espera uma mistura ativa dos grupos. Os refugiados, entrevistados no estudo de Ager e Strang (2008), identificam o sentimento de pertença como fundamental para uma comunidade integrada e isso envolve ter laços com família, amigos e um sentido de respeito e valores compartilhados (p.177-178). O domínio *Social Connection* é dividido em três indicadores: *Social Bonds*, *Social Bridges* e *Social Links* (Ager e Strang, 2008 p.178). “Such shared values did not deny diversity, difference and one’s identity within a particular group, but provided a wider context within people had a sense of belonging” (idem, p.178). Por *social bonds* entende-se manter padrões de relacionamento e práticas culturais; por *social bridges*, ter um local amigável, um ambiente onde a sociedade com quem se convive seja amigável para o refugiado não sentir que sua presença é ressentida; e por *social links*, a conexão do indivíduo com as estruturas do estado, onde existe uma igualdade de acesso a serviços prestados (p. 178-181). Esta ainda é uma dimensão pouco abrangida pelos relatórios de integração de imigrantes e que deveria ser mais investigada.

A dimensão *Facilitators*, procura mostrar duas principais barreiras que devem ser quebradas para facilitar a integração de imigrantes e refugiados: conhecimento da língua e cultura; e segurança e proteção. Caso estas barreiras não sejam quebradas isso poderá

restringir a integração. Ser capaz de falar a língua da comunidade receptora é identificado como central no processo de integração (p.181-182). O componente da segurança e proteção não é proeminente em análise e indicadores de integração. Apesar disso, os entrevistados no estudo, demonstraram se sentir mais em casa em lugares pacíficos, enquanto os não refugiados costumam se preocupar em como será a postura dos recém-chegados (p.183).

Os autores concluem, lembrando que a estrutura proposta busca abordar a diversidade de assuntos e valores, e sugere domínios de relevância para uma integração de sucesso, mas deixam claro que em qualquer contexto os indicadores de integração, local ou nacional, sejam negociados com cada domínio existente. Pois se pode usar a mesma estrutura com indicadores diferentes para cada domínio, conforme for mais apropriado (p.185).

2.3. Onde começar

A OIM indica que existam centros de recursos e apoio a migrantes, em países de destino ou origem geridos por governos, ONG, organizações internacionais ou outras entidades. Geralmente, centros nos países de origem procuram orientar os migrantes antes da sua viagem ou para reintegrá-los no seu retorno, enquanto os centros nos países de destino procuram dar informações sobre os direitos e responsabilidades dos imigrantes. Muitos dos centros atendem tanto estrangeiros como nacionais.

Os serviços prestados variam de centro para centro e visto que existem poucos conselhos de como criar e gerenciar um centro de migrantes, o manual da Dra. Jane Pillinger³⁰ procura oferecer esta orientação, sugerindo respostas às questões de estrutura institucional. Servindo como referência para aqueles que já trabalham neste tipo de serviço, pode ser útil em avaliações do funcionamento de instituições já existentes, lembrando que cada procedimento deve ser adaptado às condições locais.

Apesar do manual se concentrar nos centros em países de origem, aqueles que dão apoio antes da partida, muitas informações são úteis para centros que funcionam em países de destino dos migrantes. A publicação do manual foi produzida no âmbito do projeto “*Head Start: Promover a Integração Antes da Partida*”, gerida pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) junto a autoridades de oito países, dentre estas, o ACM, que representou Portugal junto ao SEF.

³⁰ Administrando um Eficaz Centro de Recursos para Migrantes: um manual para profissionais.

O trabalho de Jane Pillinger foca-se no papel dos intitulados *Migrant Resource Center* (MRC)³¹ em países de origem, embora também sejam apresentados exemplos dos MRCs nos países de destino. Esta ideia é válida para o Brasil, além de receber o estrangeiro, deverá ter nos centros de atendimento o apoio a brasileiros que desejam sair do país, assessorando-os antes da partida. Isso poderá evitar o tráfico de pessoas e demais riscos que a migração ilegal pode trazer, além de evitar viagens baseadas somente em expectativas, o que gera um aumento de pedidos de retorno voluntário³².

Um centro de referência, que atenda tanto estrangeiros como nacionais, têm o potencial de fazer com que migrantes façam suas escolhas baseadas em informações concretas, isso pode evitar fuga de cérebros, escolhas ruins de trabalho, falsas expectativas e dificuldades que se encontram em um país diferente (Pillinger, 2015, p.10).

Apesar de funções variadas, os objetivos gerais dos MRCs são geralmente:

- prover informações de confiança, aconselhamentos precisos que capacitem o público a fazer escolhas baseadas em informações de confiança e participem de forma segura, planejada e legal no processo de migração, sem que isso afete sua interação e avanço econômico e social
- evitar a duplicação de serviços existentes e semelhantes através da coordenação de informações e serviços que sejam complementares entre o MRC, agências governamentais, ONGs, sindicatos
- providenciar informações, assistência e serviços de suporte para reintegração de migrantes retornados
- criar capacitação e fornecer informações para que os retornados contribuam para o desenvolvimento do seu país
- proteger os direitos dos migrantes e providenciar suporte especializado para vítimas de exploração e abuso;
- contribuir para a conscientização e o desenvolvimento de políticas nacionais e regionais nos países de origem, trânsito e destino (Pillinger, 2015).

E com estas metas em mente, a OIM sugere que os MRCs podem apoiar uma série de objetivos políticos nas seguintes áreas: prevenção da migração irregular, facilitar a migração regular, proteção dos migrantes, promover retornos voluntários e sustentabilidade, integrar os

³¹ *Migrant Resource Center* (MRC) é o nome usado no livro para fazer referência a nomes genéricos de centros de referência que atendem migrantes.

³² Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração (ARVoRe) em Portugal, tem por objetivo apoiar de uma forma digna, humana e sustentável imigrantes que estão em situação vulnerável em Portugal, que querem regressar voluntariamente aos seus países de origem, mas não têm dinheiro para pagar a viagem de regresso.

migrantes e promover uma ligação entre migração e desenvolvimento (Pillinger, 2015, p.14-15).

Apesar das diversas parcerias que um *MRC* pode trazer e dos diversos serviços oferecidos, fornecer este trabalho através de um único local onde todos os serviços relevantes são prestados deve ser considerado. Além disto, os *MRC* contribuem localmente e nacionalmente com dados, conhecimento, informação e especialização para o desenvolvimento de políticas de migração (idem, p.16-17).

A seguinte estrutura mostra dez etapas a considerar quando o *MRC* está sendo desenhado e planeado.



Figura 11. Ten Steps to take in planning and designing an MRC
Fonte Pilliner, 2015.

Importante ressaltar que o primeiro passo é identificar a base legal e de quem será a responsabilidade pelo *MRC*, a sugestão deste trabalho é que os *MRC* sejam de

responsabilidade do Estado que recebe o imigrante. As demais etapas devem variar conforme o local em que o MRC é implementado. Num país com a dimensão do Brasil, o público atendido no Norte do país é completamente diferente do público de imigrantes que chega no Sul, os serviços oferecidos em cada uma dessas regiões irão variar conforme o público e as parcerias serão firmadas junto a associações já existentes em cada localidade. As únicas parcerias que devem permanecer iguais em todas as regiões são a de serviços públicos como Polícia Federal, Tribunal do Trabalho, Instituto Nacional de Segurança Social, Serviço Nacional de Saúde e acesso e Secretaria de Educação.

2.4. Modelo *One-Stop-Shop*

Os modelos *One-Stop-Shop*³³ são centros de referência para o imigrante, que se caracterizam pela prestação de serviços públicos e não públicos concentrados num mesmo local. Isso evita a dispersão geográfica, complexidade da burocracia e dificuldades de comunicação agilizando o atendimento e não sendo necessário ao imigrante sujeitar-se a mais procedimentos que o necessário. Os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) são exemplos deste modelo (Oliveira, Abranches e Healy, 2009, p.20).

O *One-Stop-Shop* não é só uma instituição que presta informações, mas que se caracteriza pela prestação de serviços de forma ampla, onde envolve parceria com entidades governamentais e sociedade civil. Importante ressaltar que a *One-Stop-Shop* de Portugal não deixa de atender imigrantes em situação irregular, não discriminando o atendimento de acordo com a situação legal do imigrante (Oliveira, Abranches e Healy, 2009).

Entre as dificuldades mais comuns que os imigrantes enfrentam ao procurar serviços de integração³⁴ estão: procedimentos excessivamente burocráticos, funcionários do setor público que vêem os imigrantes como problema, déficit de competências linguísticas,

³³ *One-Stop-Shop*: são centros que combinam sob o mesmo tecto balcões de diferentes entidades públicas vocacionados para imigrantes. Funcionam com a mesma ideia das lojas do cidadão em Portugal, mas direccionada ao Público Imigrante. Lojas do cidadão são estruturas vocacionadas a prestação de serviços públicos em um mesmo espaço. No Brasil existem tais repartições com nomes variados consoante cada estado, no estado de Goiás tal loja é conhecida como Vapt-Vupt, em Pernambuco, Expresso Cidadão, em São Paulo, Poupa Tempo, no Rio Grande do Sul conhecido como Tudo Fácil e no estado do Amazonas é o Pronto Atendimento ao Cidadão (PAC).

³⁴ De acordo com o relatório desenvolvido para o Projecto INTI “One-Stop-Shop: uma nova resposta para a integração dos imigrantes” (JLS/2006/INTI/148)

dispersão das organizações governamentais e falta de coordenação entre estas, imigrantes não conhecem bem os serviços, benefícios e direitos disponíveis; serviços públicos disponíveis apenas em capitais, escassez de funcionários, falta de mediadores culturais e longos períodos de espera. Tendo isso em vista, a criação de um centro de atendimento que tenha todos os serviços necessários num mesmo local agiliza os processos e garante qualidade no atendimento, tem papel de diminuir informações contraditórias e aumentar a confiança do imigrante nos serviços de administração pública (Oliveira, Abranches e Healy, 2009).

A ideia dessas lojas é diminuir serviços paralelos e facilitar o acesso a serviços públicos, isso permite superar desvantagens relativamente à população nacional, como a dificuldade da língua. Para isso, torna-se necessário a contratação de mediadores culturais nos serviços públicos, além de cursos de língua nativa. Aqui é muito importante fazer parcerias com organizações da sociedade civil e associações de imigrantes. As One-Stop-Shop são indicadas para aproximar imigrantes e serviços públicos e promover a integração (Oliveira, Abranches e Healy, 2009).

Capítulo III: O Alto Comissariado para as Migrações

3.1. Do ACIME ao ACM

Nos anos 70 e 80, na sequência do processo de descolonização, milhares de cidadãos portugueses, além dos militares mobilizados para a guerra em territórios africanos, traçam a rota de regresso a Portugal. A grande maioria destes retornados, como ficaram conhecidos os repatriados das ex-colónias em África, veio, sobretudo, de Angola (60%) e Moçambique (34%)³⁵ (Pires et al, 2010). Muitos dos imigrantes que chegaram nos anos 80 tinham dificuldades financeiras e enfrentavam problemas de habitação, pelo que uma parte passou a viver em bairros de barracas, por vezes sem acesso a água canalizada, eletricidade e saneamento. Nesse contexto, surgem associações de origem imigrante, como a Associação Cabo-Verdeana, a Casa do Brasil de Lisboa e a Casa de Moçambique, que procuraram defender os interesses dos imigrantes a nível local e politizam o movimento associativo. Tais associações procuram apoiar os imigrantes com maiores dificuldades de sobrevivência e integração, além de tentarem preservar as suas identidades culturais, e promover a alfabetização. Estas associações defendem o apoio social e jurídico dos imigrantes tentando ser ouvidas pelos poderes públicos (Leitão, 2008).

Durante este período aumenta a pressão migratória e o governo português procura dar resposta às solicitações da vaga migratória pós-colonial, sendo criado o cargo de Alto Comissário para a Imigração através do n.º7 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º296-A/95 (DRE, 1995). No ano seguinte, em 1996, através do Decreto-Lei n.º3-A/96 de 25 de janeiro, é instituída como entidade nacional o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas

³⁵ É de mencionar as duas vagas migratórias que ocorreram nesse período: a primeira entre o verão de 1974 e 1975, estimando-se que terá trazido cerca de meio milhão de *retornados* após a descolonização dos territórios portugueses em África. Muitos milhares destes *retornados* chegaram a Portugal num processo de repatriamento que exigiu o estabelecimento de uma ponte aérea entre Luanda e Lisboa, “a maior operação de evacuação alguma vez realizada em Portugal” (Garcia, 2011) e que num primeiro momento, face à situação de emergência obrigou à sua recolocação em hotéis. Perante a indefinição quanto à exata nacionalidade dos que retornaram, muitos destes cidadãos acabam por solicitar a nacionalidade portuguesa, pois após a independência passam a ser oriundos de outro país, configurando uma situação de migração internacional. A segunda leva ocorre nos anos 80 e dá continuidade ao movimento imigratório com origem nos países africanos lusófonos, com destaque para Angola devido à situação de grande insegurança vivida durante a guerra civil. No início de 1980 existem 50750 estrangeiros residentes legalmente em Portugal e em 1989 eram já 191.143 residentes (PORDATA, 2018).

(ACIME), o que lhe concede o devido enquadramento normativo. O decreto declara a missão do ACIME em acompanhar o apoio à integração dos imigrantes e designa no seu artigo 2º que:

1 - O Alto-Comissário, no exercício das suas funções, promove a consulta e o diálogo com entidades representativas de imigrantes em Portugal ou de minorias étnicas, bem como o estudo da temática da inserção dos imigrantes e das minorias étnicas, em colaboração com os parceiros sociais, as instituições de solidariedade social e outras entidades públicas ou privadas com intervenção neste domínio (DREa, 1996).

A criação do ACIME alterou a esfera pública portuguesa, pois até então os imigrantes que chegavam a Portugal resolviam as suas questões burocráticas e legais através do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). No entanto, o acolhimento e integração local ocorriam com dificuldades no que se refere à língua, cultura, emprego e acesso à educação e saúde (DREa, 1996).

O texto do Decreto-Lei n.º3-A/96 deixa claro que o Alto-Comissário deverá i) promover o diálogo com entidades representativas de imigrantes, ii) contribuir para a melhoria das condições de vida dos imigrantes, iii) integrá-los socialmente, iv) permitir que cidadãos residentes legais gozem de direitos idênticos aos nacionais evitando assim a sua discriminação, v) propor medidas normativas de apoio aos imigrantes e minorias étnicas e dentre outras medidas. Vale a pena ressaltar que o decreto nomeia o Alto-Comissário com estatuto remuneratório e gabinete equivalente ao de subsecretário de Estado (DREa, 1996), colocando-o na dependência direta do Primeiro-Ministro, o que acaba por lhe conferir uma autoridade especial (Leitão, 2019).

De 1996 a 1999 o plano de integração propõe manter diálogo com entidades que representam os imigrantes, parceiros sociais, instituições de solidariedade social e demais entidades públicas e privadas. São parcerias para assegurar a realização dos compromissos que visam a integração dos imigrantes (regularização, direito de voto, acesso à escola, direito ao reagrupamento familiar, eliminar restrições no acesso ao trabalho, prosseguir uma política de habitação e garantir a proteção social) (ACIME, 1999, p.6-7). Entre as entidades parceiras encontram-se a Secretaria de Estado do Desporto, o governo civil de Lisboa, a Obra Católica Portuguesa de Migrações (OCPM), Conselho Português para Refugiados (CPR), ACNUR, Ministério da Cultura, OIM, SEF, Segurança Social, Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), Serviço Nacional de Saúde (SNS), Fundação para a Ciência e a

Tecnologia, Instituto de Apoio ao Emigrante da Guiné-Bissau e diversas associações de imigrantes (ACIME, 1999).

Em 2002, o governo vê o cargo de Alto Comissário como insuficiente para responder às novas metas de integração dos imigrantes e minorias étnicas e, através do Decreto-Lei n.º251/2002, revoga o Decreto-Lei n.º3-A/96, criando o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), uma estrutura interdepartamental de apoio e consulta do Governo na área das migrações. O ACIME é composto pelo Alto Comissário, o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI) e a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) (DRE, 2002).

Em 2007, o ACIME passa por uma mudança institucional, após um processo iniciado no ano anterior, deixando de ser uma entidade nacional para se tornar um instituto. Através do Decreto-Lei n.º 167/2007, o Alto Comissariado passa a ser instituto público, agora designado por Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI, IP), integrado na administração indireta do Estado e dotado de autonomia administrativa. Essa remodelação ocorre com a união do ACIME, a estrutura do Programa Escolhas, a estrutura da Missão para o Diálogo com as Religiões e do Secretariado Entreculturas (DRE, 2007). Como afirma Leitão (2008):

Verificou-se, então, uma evolução significativa: o ACIME, por um lado perdeu a dimensão política, que lhe fora dada inicialmente, com a dependência directa do primeiro-ministro, tornando-se, cada vez mais, um organismo de administração, com intervenção relevante na integração dos imigrantes; e por outro, passou a dispor da administração de recursos financeiros sem paralelo (p.34).

Mais recentemente, em 2014 a instituição sofre a sua última reestruturação através do Decreto-Lei n.º31/2014, continuando a ser um instituto público sob a tutela do Primeiro-Ministro no que respeita às migrações e integração de migrantes, sendo dotado de autonomia administrativa e financeira. Neste contexto, a sua nomenclatura muda para Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM).

Apesar das mudanças legislativas e de nomenclatura, o ACM manteve os seus objetivos iniciais como ACIME: promover a integração dos imigrantes e defender políticas públicas de acolhimento na sociedade portuguesa.

3.2. A realização de dois processos extraordinários de legalização de estrangeiros

A situação de irregularidade em que se encontravam os imigrantes no início dos anos 90, bem como as suas difíceis condições de habitação provocou algum desconforto na esfera política portuguesa e um processo Regularização Extraordinária³⁶, que visava legalizar todos os imigrantes em situação irregular. Essa etapa teve ampla divulgação com a colaboração do Ministério da Administração Interna, Secretariado Coordenador das Associações para a Legalização (SCAL) e anúncios na rádio e televisão, além da distribuição de *T-shirts* e desdobráveis (ACIME, 1999, p.8). Depois, sob comando do ACIME, através da Lei n.º17 de 1996, foram regularizados imigrantes sem documentação originários de países de língua portuguesa e cidadãos estrangeiros não comunitários, desde que obedecessem aos requisitos da lei, tais como não ter sido condenado por sentença transitada em julgado e desrespeito pela lei portuguesa de estrangeiros, na segunda regularização extraordinária (DREb, 1996). A ação seguinte foi o realojamento dos habitantes das barracas, tendo a regra sido não fazer distinção entre os que habitavam nesses bairros, independentemente de serem estrangeiros ou portugueses. O Programa Especial de Realojamento é criado pelo Decreto-Lei n.º163/93 com o objetivo de erradicar barracas existentes nos municípios do Porto e de Lisboa (DREc, 1993) e teve a execução acelerada através do ACIME, nomeadamente pelo Decreto-Lei n.º79/96. Este regulou “a concessão de comparticipações e financiamentos para apoiar a aquisição ou reabilitação de fogos por famílias abrangidas pelo Programa Especial de Realojamento (...)” (DREd, 1996). Após o realojamento, todas as barracas foram erradicadas em Lisboa e no Porto (ACIME, 1999, p.8).

No segundo mandato do ACIME é de se parabenizar a administração vigente na época pela equiparação de direitos internacionais dos estrangeiros através da aplicação do princípio constitucional de equiparação dos direitos entre cidadãos residentes legalmente no país. A equiparação promoveu o rendimento mínimo garantido, acesso ao Serviço Nacional de Saúde e participação ativa em eleições locais para os residentes estrangeiros. Antes disso, os imigrantes residentes estavam sujeitos a empregos com cotas e recusa de emprego baseada na

³⁶ No período de 1992 a 1998 ocorreram três factos que merecem ser destacados – a entrada em vigor do Acordo de Schengen, a intensificação dos fluxos migratórios e a realização de dois processos extraordinários de legalização de estrangeiros sem documentos. A primeira regularização extraordinária de imigrantes ocorreu em 1992, em 1996 houve necessidade de legalizar os imigrantes que não tinham sido abrangidos pela Regularização de 1992, por motivos relacionados com o excesso de burocracias. Em 1996 houveram 35 mil processos de regularização dos quais mais de 95% deram lugar à emissão de um título de residência (Malheiros e Baganha, 2001).

nacionalidade, o que passou a ser crime racial punido com coima (ACIME, 2002, p.5). O primeiro Alto-Comissário, Dr. José Leitão acredita que esta foi uma das maiores conquistas do ACIME, conseguir excluir a regra de cotas nas empresas, que não permitiam que se contratassem mais de um terço de imigrantes, assim como permitir o acesso ao Serviço Nacional de Saúde para imigrantes residentes legais (Leitão, 2018).

Também no segundo mandato, verifica-se um forte aumento do público a que se dirige ao gabinete do ACIME, sendo que neste período a divulgação de informação é mais trabalhada com intenção de se aproximar dos imigrantes e minorias étnicas. Além disso, há uma grande pressão pelo reconhecimento da representatividade das associações de imigrantes. Só no ano 2000 foram reconhecidas 22 associações sendo 2 de âmbito nacional³⁷, 9 de âmbito regional (Lisboa)³⁸ e 11 de âmbito local³⁹; destas, 10 obtiveram apoio financeiro através de protocolos de apoio celebrados após audição do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI) (ACIME, 2002, p.11-13).

O ACIME celebrou parcerias nacionais e internacionais com o intuito de ter uma maior intervenção na luta contra a discriminação. Entre os protocolos celebrados, destacando-se as parcerias com o Observatório Europeu contra o Racismo e a Xenofobia (EUMC), Câmaras Municipais, Associações de Imigrantes, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério da Cultura, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação, Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), Secretaria de Estado do Desporto, Governo Civil de Lisboa, Conselho Português para Refugiados (CPR), ACNUR, *Carnegie Endowment for International Peace*, Organização Internacional das Migrações em Portugal (OIM)

³⁷ Associação Guineense de Solidariedade Social (Aguinenso) e NOVAGER (Associação de Angolanos Residentes em Portugal)

³⁸ Associação dos Antigos Alunos do Ensino Secundário de Cabo Verde, Associação dos Cidadãos da Guiné Konakri Residentes em Portugal, Associação da Comunidade de S. Tomé e Príncipe (ACOSP), Associação Cultural Luso-Africana MORNA, Associação da Comunidade do Cabo-verdeana (ECC-CO), Associação Unida dos Emigrantes da Guiné-Bissau em Portugal, Associação Unidos de Cabo-Verde, Cassa do Brasil de Lisboa e Centro Cultural Africano

³⁹ Associação Angolana de Solidariedade Social em Portugal (ASAP), Associação Caboverdeana do Seixal, Associação Coligativa Bissau-Biombo e Amigos (ACBBA), Associação Cultural Moinho da Juventude, Associação dos Filhos e Amigos da Ilha de Jeta-Núcleo Portugal (AFAIJE), Associação Geração Nova (AGENOVA), Associação Guineense e Povos Amigos, Associação Juvenil Luso-africana Ponto Nos Is, Associação dos Naturais de Pelundo Residentes em Portugal, Associação de Solidariedade Social-ASSOMADA e Liga dos Africanos e Amigos de África-LIÁFRICA

(ACIME, 1999 e ACIME, 2002) e muitas outras instituições como se pode acompanhar através de seus relatórios.

3.3. Uma Instituição em crescimento

A criação do ACM revelou-se uma decisão acertada, pois a instituição permaneceu sólida e expandiu-se desde 1996, quando ainda era nomeada ACIME. Começa como uma entidade nacional e um interlocutor do governo, em 2002 passa a ser uma entidade interdepartamental de apoio ao governo e em 2007 torna-se um instituto público. Existem, contudo, similaridades nos mandatos, tendo os mesmos sido marcados por alterações legais, criação de equipas técnicas e de projetos, com reforços orçamentais, havendo sempre o intuito de colocar todas as entidades a trabalhar em conjunto, para uma maior consolidação institucional. A seguinte linha do tempo foi desenhada, de forma a reunir as principais ações implementadas em cada período:

Resumo da Evolução do ACM⁴⁰

1996	ACIME			ACIDI, I.P	ACM
	2002	2004	2005	2007	2014-Atual
Entidade Nacional	Entidade Interdepartamental			Instituto Público	
Regularização Extraordinária, Equiparação de direitos, Programa Escolhas, Programa Especial de Realojamento, COCAI, CICDR....	Criação do Observatório das Migrações....	Criação do CNAI e do CLAIM...	Plano Nacional para o Acolhimento e Integração de Imigrantes, Expansão da rede CLAIM...	Programa Escolhas, Plano para Integração dos Imigrantes, Lei de Imigração n.º23/2007, nova lei de nacionalidade n.º237-A/2006...	Plano para a Imigração 2015-2020, Conselho para as Migrações, Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas...

Desde logo, percebe-se que ao longo de mais de duas décadas, o ACM manteve as mesmas parcerias firmadas no primeiro mandato (SEF, ACT, SNS e outras), continuando sob tutela do Conselho de Ministros e os seus planos de governo mantendo a mesma linha de atuação – combater a casos de xenofobia e o racismo e promover o acolhimento e integração dos imigrantes. Diferente tem sido a expansão da linha de atuação direta em relação aos imigrantes, através da criação dos CNAI e CLAIM e também do Observatório das Migrações

⁴⁰ O ACM é desde sempre tutelado pelo Conselho de Ministros e tem como principais parceiros: SEF, ACT, Associações de Imigrantes, SNS, Ministério da Educação e outros. Informações baseadas nos Decretos-Lei n.º3-A/96, Decreto-Lei n.º167/2007, Decreto-Lei n.º31/2014 e os relatórios anuais de atividades do ACIME, ACIDI,IP e ACM de 1996 a 2017.

para avaliar os processos de integração e realizar outras pesquisas sobre imigração em Portugal. Mas não houve alterações maiores, para além da expansão institucional, do que aquelas conquistadas nos primeiros mandatos.

Criado em 2002, o OM “tem como missão o estudo e acompanhamento estratégico e científico das migrações e a recolha, análise e difusão de informação estatística” (OM, s/d), observando as migrações quer na perspectiva do migrante, quer do país de acolhimento. Os acervos de pesquisas do OM têm início em 2003 e reúnem estudos nas várias esferas das migrações, para além do refúgio e – grupos específicos como estudantes, empreendedoras e, reformados. Desde 2016, o OM lança um relatório estatístico anual dos indicadores de integração de imigrantes em Portugal (ACM, s/da), sendo os dados recolhidos de diversas fontes como o Instituto Nacional de Estatística e o Eurostat. Em 2004, são criados os CNAIM (Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes) para dar resposta às solicitações dos imigrantes residentes em Portugal, nas mais diversas esferas de atendimento, desde a marcação de entrevistas no SEF, atendimento acerca de dúvidas quanto a processos de aquisição de nacionalidade, leis que protegem os imigrantes, acesso à saúde e atendimento jurídico. Os CNAIM possuem três sedes, uma em Lisboa, uma no Porto, e outra em Faro. Já os Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM), estão presentes em várias cidades, constituindo uma rede que presta um conjunto de serviços em diversas áreas, tais como a regularização, reagrupamento familiar, habitação, emprego, saúde, educação, entre outras, de forma a dar resposta às necessidades do quotidiano e facilitar o processo de integração dos migrantes a nível local (ACM, s/db).

Considerando que a língua constitui uma das maiores dificuldades sentidas pelos imigrantes, o ACM criou também o Serviço de Tradução Telefónico, com mais de 60 línguas e dialetos disponíveis e o Projeto Português Para Todos, que reúne mediadores em serviços públicos e empreendedorismo imigrante.

Há também a revista do ACIDI⁴¹, que conta com 85 números, brochuras e folhetos informativos em 3 línguas, distribuídos através das autarquias e associações, assim como um programa de televisão dedicado à imigração, numa parceria com o canal público RTP. O ACM conta com a participação de 13 Ministérios, planos estratégicos, com medidas e indicadores de metas, prazo de execução e propõe introduzir alterações legislativas. Portugal possui uma política de integração que se baseia no modelo europeu de procurar substituir o

⁴¹ Alto Comissariado para Imigração e Diálogo Intercultural, I.P

sistema de assimilação, por um sistema de integração efetivo que envolva políticas públicas a interligar grupos diversos, promovendo a interculturalidade, a diversidade e a reciprocidade.

Vale a pena lembrar o pioneirismo e também a importância dos atores que compuseram o gabinete no primeiro mandato do ACM, já que os integrantes, que não passavam de uma dezena, cumpriram papel primordial de influência nas relações que se firmaram pelos anos seguintes. Um destaque ao jurista Dr. José Leitão que, algumas vezes financiou iniciativas por conta própria, sendo a produção de panfletos e propaganda realizada por membros da equipa. Não existia uma equipa especializada em *marketing* na época, sendo os cartazes e folhetos desenhados e impressos pelos primeiros membros do ACM. Na opinião do primeiro Alto Comissário, o ACM possui mais estrutura física, agentes especializados, mas não a eficiência e influência que tinha nos primeiros anos, que se perdeu muito do poder político que havia no início (Leitão, 2018). Isso mostra que muitas vezes o sucesso de uma política pode ocorrer por causa de alguns *stakeholders* de influência em projectos.

Com as mudanças de fluxos migratórios, Portugal foi ajustando as suas políticas públicas de acolhimento. Simultaneamente, a legislação portuguesa adaptou-se ao novo contexto de sociedade acolhedora, começando com a criação do ACIME em 1996, tendo como interlocutor do governo a pessoa do Alto Comissário com um pequeno gabinete, não mais do que dez funcionários e um orçamento limitado, o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI) é criado em 1998 e em 1999, a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) (Rosário, 2008, p.34). Em 2002 passa a ser uma estrutura interdepartamental de apoio ao governo e em 2007 um instituto público. Desde então foram criados centros nacionais de atendimento, o Observatório das Migrações, a coleção Imigração em Números, entre tantas outras iniciativas. A instituição pode ter começado pequena, mas com muita importância, mostrando-se muito bem estabelecida e fazendo parcerias e contatos importantes que permanecem.

3.4. Integração em números

Landecker (1951) inicia um debate sobre como medir a integração e demonstra como é difícil fazê-lo, visto que existem múltiplas ideias sobre o que significa integração sendo, além disso, necessário haver subclassificações e indicadores, pois é claro que a integração é um processo multidimensional. O autor tenta operacionalizar o conceito em quatro tipos de integração: *the cultural, the normative, the communicative, the functional* (Conforme citado em Oliveira e Gomes, 2018b, p.18). As dimensões mudaram desde o estudo de Landecker, na

Declaração de Zaragoga (2010), os indicadores de integração de imigrantes são organizados em quatro dimensões: emprego, educação, inclusão social e cidadania ativa. Apenas onze Estados-membros (Áustria, Bélgica-Flandres, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Itália, Letónia, Holanda, Suécia e Portugal) utilizam todos ou a maioria dos indicadores de integração baseados em dados oficiais. Portugal recorre a fontes estatísticas e a base de dados administrativos, o que acaba por conferir maior riqueza aos seus relatórios (Oliveira e Gomes, 2018b, p.18-21).

O relatório de indicadores de integração económica de imigrantes de 2018 do Observatório das Migrações (OM) tem como base 15 dimensões de integração: Movimentos migratórios internacionais; Entrada, permanência e saída de estrangeiros; Características sociodemográficas da população estrangeira residente, Imigração e Demografia; Educação e qualificações; Aprendizagem da língua portuguesa; Trabalho; Estrangeiros e inclusão social; Habitação; Acesso à nacionalidade portuguesa; Recenseamento eleitoral de estrangeiros em Portugal; Estrangeiros e o Sistema de Justiça; Discriminação de base racial e étnica; Remessas e Saúde. As dimensões englobam 305 indicadores que são sempre analisados e comparados com os indicadores de integração de outros países europeus (Idem, p.22-34).

Se analisarmos a dimensão da imigração e demografia começamos pelo fato de Portugal ter sido apontado em 2015, por um estudo da ONU, como o quinto país mais envelhecido do mundo, sendo esperado que mantenha a posição até 2030. Tal défice leva o país à dependência de saldos migratórios positivos de forma a atenuar e atrasar o envelhecimento populacional. Contudo, é preciso lembrar que o déficit demográfico não pode ser compensado milagrosamente pelas migrações, para isso os saldos migratórios deveriam ser elevados de forma extraordinária (Idem, p. 76). O mais adequado é que além de aumentar o fluxo de entradas se melhore a economia do país⁴². A vinda de imigrantes permite melhorar o índice de jovens em idade ativa e fértil e a comparação feita em 2016 pelo INE prova isso: 60,5% dos estrangeiros encontram-se em idade ativa, entre os 20 e os 49 anos, enquanto os de nacionalidade portugueses constituem apenas 38% da população com a mesma idade. Se dividirmos a distribuição por género, 62% das mulheres estrangeiras está em idade jovem, fértil e ativa, enquanto os homens estrangeiros alcançam 59%. Em 2017, do total de nascimentos em Portugal, 9,7% foram de mães estrangeiras, quando no ano anterior teria sido

⁴² Para Portugal manter os atuais 10,4 milhões de habitantes em 2060 terá de ter anualmente mais 47 mil pessoas a entrar no país, um número possível, mas que depende de outros fatores como uma política económica sustentável e que não só atraem estrangeiros, mas mantenha os cidadãos portugueses no país.

de 8,8% em 2016. Apesar de parecer pouco, 9,7% do total de nascimentos é um número significativo para o saldo demográfico do país. Os números mostram que as taxas de natalidade são mais elevadas entre a população estrangeira⁴³ (Idem, p.67-70).

Os imigrantes, além de contribuírem para o aumento do Índice de Natalidade, contribuem igualmente para a dinamização do mercado de trabalho. Em Portugal, a relação entre imigração e mercado de trabalho demonstrava uma participação elevada dos imigrantes em trabalhos precários e mal pagos nos ramos da construção civil, hotelaria e restauração e serviço doméstico, o que mudou no início desta década, com a crise económica e a falta de emprego, já que os trabalhadores estrangeiros reagiram criando seu próprio emprego, tornando-se empreendedores e aumentando o número de empregadores estrangeiros (Idem, p.149-150).

Um dos indicadores que teve uma percentagem de aumento significativa foi o acesso à nacionalidade portuguesa. A concessão de nacionalidade passou por uma evolução legislativa desde 2006, o que fez com que os números de pedidos crescessem. Em 2006, 0,8% do total de residentes estrangeiros no país tornaram-se novos nacionais. Já em 2016, após a mudança legislativa, 6,4% dos residentes estrangeiros adquirem a nacionalidade portuguesa. Portugal passa então a ter a segunda maior percentagem de aquisição de nacionalidade por total de residentes, sendo apenas ultrapassado pela Suécia com 8,2% (Idem, p.232).

Uma dimensão que é constantemente monitorizada não só por Portugal, mas por outros países dos Estados-membros, é a discriminação de base racial e étnica. É uma dimensão difícil de avaliar devido à carência de dados, mas alguns inquéritos permitem reunir indicadores neste contexto, sendo focados em quatro dimensões: i) percepção da discriminação na sociedade, ii) atitudes pessoais face à discriminação, iii) conhecimento dos direitos em matéria de discriminação e iv) políticas de combate à discriminação. Em 2015, 64% dos respondentes em Portugal afirmaram que a discriminação com base étnica se mostra comum e 44% considerou que a cor da pele ou origem étnica desfavorece uma candidatura a emprego (idem, p. 276-277). Apesar do alto índice de percentagem por discriminação, o estudo mostrou que quando os imigrantes foram questionados se prestaram denúncia contra a discriminação, mais de 30% dos entrevistados, em todos os países, não apresentou queixa.

⁴³ No ano de 2015, em cada 1000 mulheres de nacionalidade estrangeira há 53 nascimentos, valor superior ao verificado nas mulheres portuguesas, 35 nascimentos.

Em resumo, o estudo do relatório mostra como os imigrantes estão inseridos de fato na sociedade, através de números que mostram inserção laboral, atendimento no SNS, acesso a nacionalidade, integração nas escolas e universidades, mas não há dados que informem, por exemplo, qual a percentagem de imigrantes laborais que conseguiram os seus empregos através de uma ação do ACM, ou como a instituição auxilia imigrantes no acesso à habitação, que tem sido um problema mesmo para cidadãos nacionais, ou o número de imigrantes que concluíram os cursos de português para todos. Apesar das diversas ações e formações promovidas pela instituição, não se percebe nos relatórios de integração qual o grau de relação entre a inserção e a integração dos imigrantes e o ACM. Pelo que se percebe, muito deve-se ao próprio esforço do imigrante em se integrar. É claro que não se pode tirar o mérito da instituição, que faz valer através de leis a defesa do imigrante. Contudo, essas leis deveriam ser um requisito básico num Estado que recebe imigrantes. Adicionalmente, o que se percebe dos relatórios é que mostram dados económicos que provam integração, mas não o processo pelo qual o imigrante passou para alcançar postos de trabalho, o atendimento no SNS ou a facilidade em conseguir matricular os filhos no sistema de educação. Um estudo mais amplo deveria ser feito neste sentido, além de focar os indicadores de integração económica, estudar os indicadores de integração social.

3.5. Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI)

Em 27 de maio de 2019 ocorreu um encontro intitulado “Portugal Irresponsável nas Políticas de Inclusão Social e Migrações”, onde algumas associações de imigrantes se reuniram para um protesto silencioso em frente a sede do ACM. As associações questionam a situação das verbas do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), sendo afirmado que 75% da verba teria sido desperdiçada e atribuído ao Alto Comissário para as Migrações e o Ministério da Administração Interna a responsabilidade pela má gestão deste fundo. O encontro contou com a participação de associações de migrantes e organizações e fundações, que trabalham com imigrantes e se candidataram ao fundo, tendo reclamado uma posicionamento do que se passa, pois estão a trabalhar sem receber. Entre as organizações promotoras do protesto estão:

- Associação Renovar a Mouraria
- Girassol Solidário – Associação de Apoio aos Doentes Evacuados de Cabo Verde
- CulturFACE – Associação Cultural Para o Desenvolvimento
- Solidariedade Imigrante - Associação para a defesa dos direitos dos imigrantes

- ALCC – Associação Lusofonia Cultura e Cidadania
- Associação Cultural e Juvenil Batoto Yetu
- CRESCER
- LARGO Residências (SOU LARGO, srl)
- Casa do Brasil de Lisboa
- Associação Olho Vivo
- Fundação Cidade Lisboa
- SOS Racismo

Este fundo foi criado pelo Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia através do Regulamento (UE) n.º 516/2014 e tem como parceiros organizações internacionais, organizações não governamentais e parceiros sociais pertinentes (Jornal Oficial da União Europeia, 2014, p.177). O regulamento em seu n.º6 cita:

(6) O Fundo deverá criar um quadro flexível que permita que os Estados-Membros recebam recursos financeiros ao abrigo dos seus programas nacionais para apoiarem os domínios estratégicos ao abrigo deste Fundo, de acordo com a sua situação e as suas necessidades específicas, e à luz dos objetivos gerais e específicos comuns do Fundo, para os quais o apoio financeiro seja o mais eficaz e adequado (Jornal Oficial da União Europeia, 2014, p. 1).

Para executar este regulamento, o Fundo conta com o montante global de 3 137 milhões de euros, sendo 2 752 milhões de euros para os programas nacionais dos Estados-Membros (Jornal Oficial da União Europeia, 2014, p.183).

Através da Portaria 407/2015 o governo português decidiu através do artigo n.º6 que a autoridade responsável pelo FAMI é a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e através do artigo n.º7 define-se como autoridade delegada o Alto Comissariado para as Migrações — ACM, I. P. e através do artigo n.º8 como autoridade de auditoria a Inspeção - Geral de Finanças (DRE, 2015b, p.9583).

Capítulo IV: Entrevistas em Portugal – Percepção e Compreensão do ACM

4.1. Percepções acerca da Instituição

Apesar dos diversos elogios, e da intenção de procurar seguir o ACM como modelo no Brasil, é preciso entender para além do que é publicado em relatórios sobre a implementação de políticas públicas. Procuramos conhecer não somente o seu lado positivo e as boas práticas, mas, sobretudo tentar perceber o que pode ser melhorado e adaptar esse sistema à realidade brasileira.

Para perceber o sistema português foram entrevistados o Dr. José Leitão, primeiro Alto Comissário para as Migrações entre 1996 e 2002, Dra. Romualda Fernandes, vogal do Alto Comissário para as Migrações em 2019 e Cyntia de Paula, presidente da associação de imigrantes Casa do Brasil de Lisboa. O principal objetivo foi captar a percepção dessas pessoas sobre o ACM, procurando perceber dificuldades que a instituição enfrenta para além das vitórias que os relatórios demonstram e pedir opiniões e sugestões para o processo migratório no Brasil.

4.1.(a) Dr. José Leitão, primeiro Alto Comissário das Migrações e Minorias Étnicas⁴⁴

A entrevista, com o advogado Dr. José Leitão, ocorreu a 08 de junho de 2019 no escritório na Avenida Duque de Loulé, Lisboa. Foi uma entrevista de uma hora e vinte e oito minutos que teria se prolongado, se não fossem outros compromissos já agendados. Histórias não faltaram. O que se percebe ao entrevistar o jurista, é que esteve sempre envolvido na temática migratória, antes mesmo da criação da instituição e acredita que o poder da instituição se deu por estar fundamentada, reconhecendo os direitos dos imigrantes com base no artigo 15 da Constituição Portuguesa. Muito do sucesso do ACM se deve à políticas públicas firmadas antes de 1996, o que deixou firme a base da instituição e traçou o caminho nos anos seguintes.

O jurista começa por elucidar a história de alguns anos anteriores a criação do ACIME, que contribuíram para a formação da instituição, tais como o primeiro processo de regularização extraordinária que ocorreu entre 1992-1993, a criação de associações de imigrantes e participação junto a cidadãos imigrantes em reivindicações na Quinta do Serra.

⁴⁴ Disponível transcrição no anexo II.

Machado (2002) afirma que José Leitão se destacou nos anos 1990, ao apoiar às reivindicações das populações imigrantes e que a entrada do Partido Socialista (PS) no governo em 1995 constituiu um momento de virada social na história do país, dando mais voz para o diálogo com associações de imigrantes (p. 410). Tornou-se claro, que Portugal possuía novos desafios como país de imigração, o que pedia medidas de integração na sociedade para evitar racismo e xenofobia (Leitão, 2005, p.41).

Dr. Leitão esteve envolvido com o tema, desde os fins dos da década de 80, começando ao ser convidado a apoiar a associação dos migrantes guineenses. Posteriormente, quando António Costa ganhou a federação da área de Lisboa, começa uma colaboração com a Obra Católica Portuguesa de Migrações, sindicatos e associações de imigrantes. Essas relações foram se politizando e nesse momento, se criam as primeiras linhas políticas do que deveriam ser as prioridades relativas a imigrantes, foi a base do que viriam a ser as políticas que mais tarde foram implementadas.

Destaca três lutas importantes: o caso de uma mãe angolana que teve sua entrada recusada em Portugal, que felizmente foi ultrapassada; o caso de Camarate, onde um grupo de em torno de 700 imigrantes ficaram desalojados após despejo do Lar Panorâmico de Camarate, no concelho de Loures. Com auxílio de alguns bispos foi possível pressionar a Câmara de Loures e o Governo PSD, abrindo-se um processo na Assembleia da República e todos foram realojados; e por último, a luta da Quinta da Serra, também no concelho de Loures, onde começou um desmantelamento de casas, e com apoio de freiras católicas e o bispo auxiliar de Lisboa, as pessoas foram gradualmente realojadas. Mas dentre as ações destacadas pelo jurista como primordiais, para a mudança das medidas discriminatórias que o Estado tinha para com os imigrantes estão: o novo processo de regularização extraordinária, que foi acompanhado, dessa vez, com uma comissão que analisou se o processo estava atendendo às exigências das associações de imigrantes; regulamentação do direito de votar e ser eleito em eleições locais, assegurar o acesso à escola e formações profissionais, assegurar o direito ao reagrupamento familiar, eliminar restrições existentes no direito ao trabalho, basear a política de habitação na dignidade humana, garantir a proteção social dos imigrantes, instituir o rendimento mínimo garantido aos cidadãos estrangeiros e garantir o acesso à saúde com mudança na lei de bases da saúde (Leitão, 2005, p. 42-43).

Quando o ACIME iniciou não possuía nenhuma estrutura. O jurista cita uma poetisa portuguesa que diz “navegamos com o barco a que fizemos” para elucidar como começou a

instituição. Diz que, na prática, o sucesso da aplicação das políticas públicas se deu por assentar no princípio da equiparação dos direitos internacionais, como está no art.º15 da constituição portuguesa:

Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus:

1. Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.
2. Excetuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses.
3. Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.
4. A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral ativa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.
5. A lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu (DRE, 1976).

Dr. Leitão afirma a importância que teve as ações do ACIME terem sido sempre baseadas no estatuto constitucional dos estrangeiros, para construir seus direitos, principalmente aderindo o princípio constitucional da equiparação de direitos. A ideia da equiparação facilitou os processos, bastavam conversas com as repartições diplomáticas. E ressalta que esse deve ser o princípio a ser seguido e que criar regras demasiadas e diversos estatutos sobre direitos imigrantes acabam por aumentar os problemas e precarizar uma integração de qualidade.

Lembra que tentativas haviam sido feitas, mas que no início de 1990 até 1995 a postura do governo era de fechar fronteiras, naquele período houve uma grande liderança de direita no período de Carvalho e Silva e muitos projetos não foram aprovados na Assembleia da República. Volta a afirmar que apesar do início precário, no quesito de estrutura, as bases foram firmadas e apesar de sua saída, a instituição permaneceu sólida. Diz que a principal preocupação na época era criar uma estrutura de direitos dos imigrantes que eram essenciais. E que houve de certa forma, sorte, por se estar em um período em que havia um conjunto de pessoas responsáveis em sintonia e o espírito de governo na época permitiu avançar em matéria de criar e reconhecer direitos dos imigrantes.

José Leitão explica que de todas as ações, a que não houve dificuldade foi a de oferecer o direito de voto nas administrações locais, tudo por ser baseada na reciprocidade. Poderia ter sido complicado, mas o processo previa, e prevê ainda hoje, que um estrangeiro pode se candidatar às eleições locais, como candidato ou votante, se um cidadão português também o puder fazer no outro país. Através de contato com embaixadas determinou-se essa regra, sem necessidades de acórdãos ou processos, não houve qualquer interferência da Assembleia da República. Enquanto, do lado oposto, houve dificuldades com a lei de bases da saúde, que infelizmente ainda não se alterou. O jurista explica que quando a lei de bases da saúde foi criada, os imigrantes não possuíam relevância como têm hoje e que quando se estabeleceu a lei só se pensou nos cidadãos comunitários da União Europeia e que demais estrangeiros foram enquadrados na base da reciprocidade, o que dificultou o acesso à saúde. Como não se muda uma lei de bases de forma fácil, a solução foi espalhar circulares nos Centros de Saúde, para explicar como deveriam ocorrer os atendimentos e posteriormente, através de despacho, se desaplicar a lei de bases, com base no texto constitucional que diz que o acesso à saúde é um direito, criando tratados e convenções internacionais de que o país é signatário. A lei de bases da saúde ainda não foi alterada, mas por meio de despachos ficou estabelecido que todo residente legal no país tem direito de acesso à saúde, e aqueles em situação irregular têm acesso em casos de urgência. Todo esse processo foi feito ainda na administração do Dr. José Leitão, e ele considera um absurdo que, desde que saiu em 2002, a situação não se tenha alterado para melhor⁴⁵.

Outra questão abordada é a formação de servidores para o atendimento a imigrantes e a divulgação dos direitos, fazendo de fato uma educação na questão de direitos humanos, ressaltando que o ACM deve chamar a atenção de outras instituições para tal ação, mas que quem deve efetua-las são as próprias, SEF, ACT, Segurança Social, sindicatos. Diz que dentre todas as parcerias firmadas, a relação com o SEF nunca foi pacífica, e que apesar de uma luta constante, em que cada lado queria fazer prevalecer suas ideias, sempre houve respeito. E dentre as relações com diversas instituições, há de se elogiar o papel das associações de

⁴⁵ Posteriormente a entrevista, em 19 de Julho de 2019, foi aprovada a Nova Lei de Bases da Saúde, com mudanças significativas em seu texto. Foi aprovada com votos majoritários do PS, PCP, Verdes, BE e PAN. Votaram contra apenas a direita, PSD e CDS. Apesar de alterações legislativas não serem função do ACM, o jurista Professor José Leitão resalta que a instituição deveria ter se envolvido no tema, para pressionar os partidos exigindo mudanças no texto da lei anteriormente, já que aborda o atendimento de imigrantes. O ACM não teve nenhum envolvimento com a nova alteração.

imigrantes e a importância de lhes dar representação. Afirma que foi de importância primordial, integrar as associações de imigrantes na função pública, pois tal permitiu que pessoas que já estavam envolvidas na área e compreendiam o assunto, concluíssem o processo de que já faziam parte anteriormente.

Quanto ao papel da Organização Internacional das Migrações, declara que apesar de possuir alguns projetos interessantes, a organização tem caráter híbrido, pois ao mesmo tempo em que possui um estatuto diplomático, concorre a certos programas como organização não governamental.

Diz que, hoje, já não vê mais sentido na existência da Comissão para a Igualdade Contra a Discriminação Racial (CICDR), sob tutela do ACM. Que no momento da sua criação não se teve esta ideia, mas que uma comissão para discriminação deveria ser de tutela de uma instituição mais técnica, como o Ministério Público, e que se deve atender a todos, pois ter uma comissão dessas sob tutela do ACM faz parecer que o racismo é uma questão de estrangeiros quando todos sabem que não é. Da mesma forma, não vê mais sentido no funcionamento dos CNAI como o são, acredita que o ideal é alargar o atendimento através de lojas do cidadão, que além de ser uma forma de aproximar nacional e estrangeiro, coloca o atendimento ao imigrante em instituições que fazem o atendimento de todos, devendo ser o CNAI focado somente em casos que estas instituições não pudessem atender, o que evitaria a duplicação de respostas. Só aquilo que é absolutamente indispensável para tratar separadamente para imigrantes é que deve ser tratado à parte.

Paralelamente, acredita que o ACM perdeu muito de sua força política e não tem o poder de decisão que o primeiro Alto Comissário teve em seus mandatos, dependendo de avais e formalizações, assim como acredita que transformar a instituição em inter-departamental não lhe acrescentou muito. Na sua percepção, o ACM e muitas associações, hoje, estão mais preocupados em traçar planos, para concorrer aos fundos de patrocínio da União Europeia, do que de fato em implementá-los. Dá um exemplo atual, em 2019, o Partido Socialista apresentou uma lei de bases de habitação, e nenhuma associação de imigrantes ou o ACM, questionou que no texto da lei viesse escrito “os portugueses têm acesso à habitação”. O jurista afirma que o texto foi discriminatório, visto que na própria constituição, no art.º65, n.º1, está explícito que “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar” (DRE, 1976). Diz que não põe em causa a importância do ACM e o

que já está adquirido, mas que os envolvidos com as causas imigrantes, hoje, parecem estar mais preocupados em discutir diversas coisas, mas não discutem os direitos concretos das pessoas, na dialética do concreto estão a deixar passar coisas essenciais. Preocupam-se em demasiado com estatutos diferenciados, quando o essencial seria criar um estatuto de igualdade o mais alargado possível. Acredita que há um panorama europeu e nacional de se fazer acreditar que estão se integrando imigrantes e que existem planos e cidades abrangidas, sendo os projetos, mais um tranquilizante de opiniões, do que de fato, uma solução dos problemas.

Quando questionado se acredita que um sistema como o que ocorre no Brasil funcionaria em Portugal diz que, vendo um resumo do panorama brasileiro, acredita que não é um modelo praticável e que um governo que terceiriza esse tipo de função está delegando responsabilidades. Finaliza referindo que foi contra a evolução que o Alto Comissário teve para uma estrutura de departamento e que deveria haver um Alto Comissário com poderes efetivos, exercendo uma provedoria dos direitos dos imigrantes. Tal significa, por um lado, que o ACM seria um órgão com mais poderes para intervenções políticas em defesa dos imigrantes e por outro, que os imigrantes encontrariam respostas na administração descentralizada por todo país, através de lojas do cidadão.

4.1.(b) Cyntia de Paula, presidente da Casa Brasil de Lisboa⁴⁶

A conversa com a Cyntia de Paula, presidente da direção na Casa do Brasil de Lisboa, ocorreu a 12 de junho de 2019, na Sede da Associação de Imigrantes, localizada na rua Luz Soriano, número 42, Bairro Alto. A entrevista não durou mais de uma hora, o suficiente para captar o entendimento da entrevistada relativamente às migrações em Portugal e no Brasil. As principais perguntas envolviam o relacionamento da associação de imigrantes com o ACM, opiniões acerca das políticas de integração e a situação migratória em Portugal e no Brasil. Cyntia formou-se em 2009, no Brasil e trabalhou na área de direitos humanos com crianças jovens. Mudou-se para Portugal, após o fim da graduação para fazer Mestrado em Psicologia Comunitária. Realizou um pequeno trabalho na Amnistia Internacional e posteriormente foi tornou voluntária na Casa do Brasil de Lisboa. Após quatro meses como voluntária, surgiu uma vaga *part-time* para atendimento na associação, onde começou a envolver-se com mais

⁴⁶ Disponível transcrição no anexo III.

profundidade com questões migratórias. A psicóloga confessa que o seu contato com a imigração começou devido a sua trajetória enquanto migrante e ao seu trabalho na Casa do Brasil de Lisboa. Logo passou a estudar o tema, que acabou tornando-se no seu trajeto, desenvolvido com mais profundidade aquando do seu envolvimento nas questões de políticas públicas para a integração de pessoas migrantes. Em paralelo, também estuda feminismo e igualdade de género nesta temática. Desde 2017 que é presidente da Casa do Brasil de Lisboa e coordenadora do gabinete de intervenção social.

A Casa do Brasil de Lisboa é uma associação de imigrantes sem fins lucrativos que existe há 27 anos e tem três grandes áreas de trabalho: intervenção social, que se relaciona com o trabalho direto com as pessoas; o GIP, que é o gabinete de inserção profissional; o Grupo Acolhida, que é um grupo de ajuda mútua que acontece todas às quartas-feiras e no qual são debatidos temas e experiências migratórias e as sessões informativas. Estes são projetos financiados pelo ACM e desenvolvidos pela associação, enquanto a parte cultural, como aulas de ioga, de dança, concertos e lançamentos de livros, toda a parte de ativismo ocorre sem financiamento. Cyntia ressalta que a luta pela garantia de igualdade é uma parte que sempre se mostrou presente na associação e que, infelizmente, para outras áreas a Casa precisa de doações e concorrem a projetos lançados pelo ACM, pelo Programa de Apoio ao Associativismo Imigrante (PAI) e pelo IEFPI, que financia parte do GIP.

Quanto à petição contra o ACM a respeito do FAMI, a psicóloga esclarece que houve reunião com membros do ACM, que declararam que já alargaram a equipa e que já estaria a ocorrer um processo de conserto e espera que este avance. Declara que, infelizmente hoje, o ACM não tem tanta proximidade com a Casa, como no passado e lembra que o ACM começou tendo como base o movimento e apoio das associações de imigrantes. Diz que, do seu ponto de vista, há cada vez mais distanciamento do ACM e que tem se tornado mais uma política, apenas de Estado e menos próxima de movimentos sociais da sociedade civil. Como exemplo, cita que o ACM criou um gabinete que trata as questões de igualdade de género de mulheres migrantes e que a Casa do Brasil não foi convidada para dar sua opinião, enquanto maior comunidade de mulheres migrantes do país.

Sobre Portugal estar no ranking de países que melhor integram, responde que o país é o melhor em termos de legislação, mas concorda que a integração social, na prática, vem de esforço do próprio imigrante, complementada através do esforço das associações. Lembra ainda, que a evolução legislativa não se deu por simples atitude do Estado, mas por uma

história de luta de pessoas imigrantes, das associações e dos partidos de esquerda, para a transformação da legislação, reivindicando alterações. Cyntia ressalta que, de forma alguma querem o fim do ACM, mas o retorno da proximidade que outrora existiu. Considera a instituição importante, pois é uma secretaria específica para tratar destas questões; critica o fato da comunidade cigana estar englobada na instituição (já que são portugueses de fato, não deveriam ser tratados em uma instituição imigrante), mas lembra de que esta é uma questão política. Outra crítica é que questões de racismo e afro-descendentes sejam tratadas pelo ACM através do CICDR. A entrevistada declara que tal atitude é um erro e fomenta preconceitos da comunidade de acolhimento porque tratam todos como imigrantes, quando na verdade muitos são portugueses.

Declara que realmente existe uma legislação que é boa, que facilita os processos de integração, mas que a legislação vigente ainda não é a ideal. Elogia as leis trabalhistas, que permitem ao estrangeiro se legalizar no país se possuírem um contrato de trabalho e lembra que muitos países na União Europeia não permitem a regularização através de um contrato de trabalho.

A entrevistada lembra que quando se fala em integração, devemos perceber sob qual ótica se analisa, pois se integração é só estar regularizado e com trabalho, então sim, Portugal integra imigrantes, mas se falarmos de uma integração de forma participativa, de fazer e se sentir parte da sociedade e ter uma boa relação com a comunidade de acolhimento, o que se percebe é que as comunidades imigrantes se isolam nas suas próprias comunidades, existindo uma resistência enorme da comunidade portuguesa, o que dificulta diretamente o atendimento aos imigrantes em serviços públicos, nos *front-offices* porque se houvesse mais contato com essa comunidade de acolhimento, provavelmente falar-se-ia mais neste tipo de integração, social. O que mais se fala no grupo Acolhida, é do sentimento de estar só, e isso não é levado em conta nos índices de integração. Finaliza dizendo que para si a integração é muito mais do que legislação e índices económicos, e que apesar destes serem importantes, a integração num nível social deveria ser levado em consideração com mais afinco.

Quando menciona o Brasil, Cyntia lembra que, em primeiro lugar, o país deve refletir sobre o assunto e encarar que a questão migratória e de refugiados como uma questão de direitos humanos e direitos fundamentais que estão na constituição e que se deve extinguir essa falsa ideia de hospitalidade que o país vende, de que é um povo integrador e hospitaleiro e sem preconceitos e racismos. Lembra que a dimensão territorial é muito grande e que

deveria haver uma política nacional nesse sentido, que uma instituição como o ACM é muito importante e que não se deve colocar a pauta da migração dentro de algum outro ministério, já que isso seria assistencialismo. Mas quando se fala no Brasil, deve-se compreender que o país talvez não esteja no momento certo para este tipo de ação, ressaltando a gravidade do país sequer ter assinado o Pacto Global das Migrações, o que demonstra um caminho contrário ao que é abordado na pesquisa.

Contudo, a entrevistada refere que, caso fosse possível, imaginando um panorama em que a política estivesse mais equilibrada, seria necessário seguir o exemplo do ACM no seu momento de criação, altura em que estava mais envolvido com as associações imigrantes e organizações da sociedade civil. Seria necessária uma instituição com o ACM no Brasil, a nível nacional, mas que coordenasse outras instituições a nível estadual, pois a realidade de agora - a imigração que vem ocorrendo no norte do país, na fronteira com a Venezuela - é completamente diferente daquela que ocorre no sul do país. Portanto, é preciso entender as diferentes necessidades a nível local. As políticas públicas devem levar em consideração as diferentes necessidades. A instituição nacional, no caso do Brasil, funcionaria como política de estado *umbrella*⁴⁷, enquanto os focos estaduais adaptam seus atendimentos conforme cada realidade vivenciada.

E quanto ao CNAI, Cyntia diz que foi um bom exemplo do sucesso de políticas de acolhimento, uma boa ideia quando precisava haver um serviço centralizado onde os imigrantes se sentissem confortáveis. No entanto, cometeu o erro de não educar os demais setores, colocou-se todo o atendimento num local, mas não formou os demais profissionais para sensibilização do serviço público. E diz: “É muito grave quando não construímos um país, principalmente nos serviços públicos, são públicos! Para a multiculturalidade” (Cyntia Paula, 2019). Além de grande investimento na formação destes agentes, enfatiza que deveria haver punições, como forma de conscientizar e mudar essas posturas.

Finaliza afirmando que o ACM precisa alargar a discussão das migrações para outras questões, como a questão do gênero e analisar diferentes tipos de opressão. Dá exemplos da nova onda de imigrantes brasileiros, que vêm para estudar e que não conseguem integrar-se dentro da própria universidade, muitas vezes sofrendo preconceitos dos próprios professores e da nova vaga migratória vindo da Ásia, que tem encontrado muitas dificuldades linguísticas. Neste sentido, Cyntia critica que os cursos de Português para Todos estavam suspensos e que

⁴⁷ Termo da área de relações públicas utilizado quando um membro ou instituição engloba diversas áreas.

isso é inconcebível. O ACM deve adaptar-se a esta nova realidade, não criando mais barreiras, pensar num país multicultural e que precisa da imigração. Quanto ao Brasil, ao ser questionada se acredita que o país talvez não se importe tanto quanto Portugal com o tema migração, pois não sofre um problema demográfico, a entrevistada responde que concorda, mas que não é só isso. Refere que os problemas no Brasil, devido ao seu território extenso, são em termos continentais e que são problemas muito diferentes de norte ao sul, analisa que no Brasil pessoas ainda morrem de sede no nordeste do país, então outras questões se colocam a frente e poucos se lembram dos imigrantes e que às vezes, não existe um grupo consistente, que traga essas questões para a agenda política. Termina referindo que se não houver um grupo que lute por isso, então será só mais um problema a acrescentar aos demais no país.

4.1.c) Dra. Romualda Fernandes, vogal do Alto-Comissariado em 2019⁴⁸

Por anteriores compromissos de agenda, o encontro com a Dra. Romualda ocorreu apenas no dia 04 de setembro de 2019, na sede do ACM localizada na rua Álvaro Coutinho. A entrevista resumiu-se a um encontro rápido de quinze minutos visto sua agenda cheia e por haver previamente respondido às questões que haviam sido enviadas por e-mail, tendo sido apenas às últimas questões, que foram respondidas no momento.

A Dra. Romualda já se envolvia com a temática migratória desde a sua formação em direito, em 1980, faz pós graduação em França, em Direito Internacional aplicado à Economia, às Nacionalidades, Condição de Estrangeiros e Direito Humanitário, no *L'Institut des Hautes Etudes Internationales* (IHEI). Considera que a principal ação desenvolvida pelo ACM foi criar condições para a implementação e coordenação de Políticas Públicas de integração, reconhecendo os direitos dos imigrantes por meio do artigo 15º da Constituição Portuguesa.

Ressalta que as competências do ACM aumentaram, acabando por absorver áreas que antes funcionavam como autônomas e que a instituição se esforça para se adaptar ao novo perfil de migrantes que chegam ao país. Lembra que existem casos que precisam de melhorias, como a situação dos refugiados, sendo também necessária mais eficiência na área documental. Sobre as parcerias com redes de sociedade civil, ONG e instituições religiosas destaca que as mesmas são primordiais à missão do ACM e que, além destas, a instituição se articula com entidades públicas para implementação dos Planos Estratégicos para a Migração.

⁴⁸ Disponível transcrição no anexo IV.

Quando questiono se existem dificuldades expostas por estas entidades quanto ao atendimento de imigrantes, diz que apesar de não acompanhar diretamente esta área não recebe notícias de dificuldades de articulação, apesar de haver dificuldades relatadas através de cidadãos migrantes e lembra que o ACM exige formação a estas entidades no que respeita o atendimento do público imigrante.

Quando questionada se considera que existam melhorias a ser implementadas, diz que sim, e que o trabalho é sempre inacabado devido à sua constante mutação, embora destaque a participação política carece de melhor atenção. Quando lhe digo que uma parte do estudo das migrações deveria mostrar a relação direta entre o trabalho do ACM e os seus resultados, revelando assim a concretização das ações do ACM e não só as suas estratégias, concorda que isto deveria ser mais abordado.

Menciono que conheço muitos imigrantes que vêm a Portugal com intenção de conseguir a cidadania para depois se dirigir a outro país da União Europeia, visto que Portugal tem um processo de nacionalidade mais rápido e simples que outros países. Pergunto se há algum mecanismo para fazer estes novos cidadãos portugueses permanecerem no país após a conquista da nova cidadania e a Dra. Romualda responde que não, mas que parece uma boa ideia pensar nisso, pois “O que mais há são cidadãos portugueses espalhados pelo mundo fora” (Em entrevista concedida a 04/09/2019).

Comento o fato da Comissão para a Igualdade Contra a Discriminação Racial (CICDR) estar sob tutela do ACM e não de uma instituição mais técnica com o Ministério Público, e que isso faz parecer que o racismo é uma questão de estrangeiros, mas a jurista afirma que o CICDR foi criado na ideia de *Independent Body* e continua sendo assim.

Quando questionada se as denúncias de preconceitos são primordiais para medidas serem tomadas, a Dra. Romualda diz que não possui dados estatísticos que comprovem esta afirmação, mas que considera a denúncia um bom indicador e lembra como é importante ter uma boa literatura e conhecimento dos direitos e que isso só é obtido através das campanhas de sensibilização.

Já finalizando, peço a opinião da jurista sobre a imigração no Brasil e a Dra. Romualda ressalta que apesar de não saber sobre o caso com profundidade, baseado no que foi conversado ali pode dizer que o Brasil como muitos países sempre foi um país de emigração, passando nos últimos anos a ser um país também de imigração, e que todo país

deve se esforçar e investir nessa área, para que sua execução não seja focada somente em fronteiras.

4.2. Análise crítica

A percepção que foi criada através do estudo e a partir das respostas das entrevistas é de que o ACM teve sucesso no seu primeiro mandato, através da dedicação de um *stakeholder* que estava envolvido amplamente na política, que tinha poder de decisão com apoio do Primeiro Ministro e junto ao trabalho das associações de imigrantes, bem como da força dos partidos de esquerda, o que o levou a conseguir implementar mudanças. A percepção da instituição hoje é de que se distanciou das associações de imigrantes, mas manteve o sucesso em expandir o atendimento aos imigrantes nas lojas do cidadão. O CNAI, para um primeiro atendimento aqueles que chegam, ainda funciona, mas expandir o atendimento através de lojas do cidadão, hoje, revela-se mais prático. Ao que parece, a instituição em si, não tem trazido melhorias maiores, em questão legislativa, desde o seu primeiro mandato, como demonstra Leitão ao expor que, não houve nenhum projeto de alteração da lei da saúde ou pressão no governo para tais alterações da parte do ACM. Ainda assim, excluir a instituição não é uma das alternativas, pois terceirizar este papel como ocorre no Brasil seria algo pior. Aprofundar esta pesquisa, com mais tempo e mais entrevistas para perceber como melhorar essa falha parece necessário, já que esta se deve ao facto de a instituição ter-se expandido mais do que deveria, se distanciando de sua missão.

Se falarmos em integração económica, então sim, Portugal continua sendo um exemplo de sucesso. Contudo, decorridos vinte anos da criação de uma instituição responsável pela implementação de políticas públicas de acolhimento e integração já era altura de se falar em integração em um nível mais social e fazer pesquisas neste sentido, abordando assim com maior profundidade o domínio *Social Connection* de Ager e Strang (2008).

Conclusão

As primeiras leituras sobre a temática do acolhimento e integração de imigrantes e refugiados em Portugal e no Brasil, levaram a formulação da hipótese de que o Brasil precisa de uma instituição a nível federal, como o ACM, e a nível estadual, centros de referência como o CNAI em Lisboa. As entrevistas permitiram obter ideias detalhadas sobre o funcionamento do ACM, além do que é exposto nos relatórios e na legislação portuguesa, o que foi primordial para um panorama mais realista das políticas públicas e do seu funcionamento. Essa percepção permitiu verificar o que vai além do sucesso publicado pelos relatórios, e que influenciou na conclusão do trabalho, onde o ideal inicial de se criar centros de referência na mesma linha de atuação do CNAI foi refutada. A ideia de centros a nível estadual revela-se ineficaz para o caso brasileiro, sendo melhor alternativa balcões para encaminhamento e informações dentro de lojas do cidadão. Está é uma alternativa mais rápida e prática frente a atual situação política no país.

Para entender um pouco dessas relações é preciso perceber que as entidades federais, estaduais, distritais e municipais do Brasil não possuem uma hierarquia entre si, eles se complementam. No art. 24 da Constituição Federal é definido que

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (Brasil, 1988).

Para definir estes papéis a lei regula, através das competências concorrentes, quais os limites de ação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obtendo homogeneidade a nível nacional e ao mesmo tempo conservando especificidades regionais e locais (Drigo, 2013). Em resumo, quando existe um tema que seja de interesse em mais de uma entidade estadual, o governo federal dita as regras gerais, e estados e municípios estabelecem as regras específicas.

O que significa que o poder de um prefeito de um município não está abaixo de um governador de um estado. Apesar disso, existem tributos e competências específicas de cada membro, que não podem ser confundidos. Mesmo que não exista subordinação entre as entidades federais, estaduais, distritais e municipais existem vínculos administrativos entre

estes. Por exemplo, o CNIg, que é um órgão quadripartite, e está sob supervisão do Ministério da Justiça, apesar do Ministério da Justiça não estar acima do CNIg, exerce sob o mesmo uma fiscalização para verificar se o mesmo tem exercido suas funções. Distribuir competências é o ideal em um país tão grande.

Como referido anteriormente, um imigrante que mora no sul do país, não tem as mesmas necessidades que um imigrante que mora no norte, pelo que as autarquias locais devem gerir e administrar o atendimento, embora a autarquia federal deva verificar se essas estão a cumprir suas funções conforme o estabelecido em lei bem como destinar parte do orçamento federal para estes serviços, evitando assim, suspensão dos atendimentos devido a falta de programação orçamentária. Incluir esse gasto na agenda do governo como algo fixo é necessário para que a instituição não fique dependente de doações ou licitações.

Observando todos os fatores, o ideal seria colocar o CNIg no Brasil, seguindo a ideia do ACM, tornando-se uma instituição que, para além de trabalhar com as leis, coordene o atendimento ao imigrante em um nível nacional. O CNIg continuaria seu papel burocrático na alteração de leis, que tem feito de forma fundamental, mas acrescentaria a ideia dos balcões de atendimento ao imigrante ao menos a nível regional no início: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul⁴⁹. Os balcões de atendimento ao imigrante podem ser denominados Centro Regional de Atendimento ao Imigrante (CRAI), onde ofereceriam serviços como: atendimento jurídico; fornecimento de informações sobre os direitos e deveres; informações sobre acesso à saúde e educação; encaminhamento para espaços de acolhimento aos que não possuem moradia momentânea; encaminhamento para agendamentos junto a Polícia Federal, para regularização no país; encaminhamento ao Tribunal Regional do Trabalho; regularização profissional e confecção da carteira profissional; indicação de cursos de língua nativa e atividades culturais junto a associações de imigrantes e organizações da sociedade civil; tudo isto sendo oferecido num mesmo local, uma loja do cidadão.

O ideal é ter um trabalho conjunto entre tais instituições, evitam-se informações duplicadas e serviços prestados em excesso. É interessante criar-se uma página *on-line* usada por todos os centros de atendimento, onde se registrem os atendimentos e dados dos imigrantes, que também podem ser usados em pesquisas sobre a imigração no país.

⁴⁹ Nestas cinco regiões existem instituições como lojas do cidadão de Portugal, nomeadamente nos estados do Amazonas (PAC), Pernambuco (Expresso Cidadão), Goiás (Vapt Vupt), São Paulo (Poupa Tempo) e Rio Grande do Sul (Tudo Fácil).

Os organismos públicos devem ter formação sobre como atender o público migrante, independente de trabalharem com este público, principalmente, o Sistema Único de Saúde, que deve informar os postos de saúde sobre o dever de atender a migrantes e o Ministério da Educação, da mesma forma, informar escolas e faculdades, para entenderem os direitos da criança e adultos migrantes na matrícula. A divulgação nestes dois meios é mais importante de se divulgar, pois este serviço não pode ser oferecido em um balcão na loja do cidadão, é um atendimento externo a que o migrante recorre, estando à mercê do entendimento daquele que o atende.

É importante que as estruturas devam ser oferecidas, tal como em alguns pontos de Portugal, nos balcões que também atendem cidadãos nacionais, o que permite uma maior interação entre o nacional e o migrante e também permite resolver todas as questões em um único dia e em um único lugar. Alguns estados brasileiros já possuem tais balcões com serviços para nacionais, no estado de Goiás por exemplo, a instituição chamada Vapt-Vupt possui balcões de atendimento da polícia federal, da companhia de água local, do tribunal de trabalho, da polícia militar, dentre outros diversos serviços. Neste local poderia ser adicionado um balcão de centro de atendimento ao migrante, onde poderia tirar suas principais dúvidas e ser encaminhado já aos outros balcões para adiantar serviços burocráticos, que antes estariam espalhados nos mais diversos locais e cidades. Isso pode evitar a migração interna dessas pessoas, migrantes localizados no norte e nordeste não teriam que se deslocar até Brasília ou São Paulo para resolver suas questões. E para aulas de português, parcerias com escolas locais e universidades.

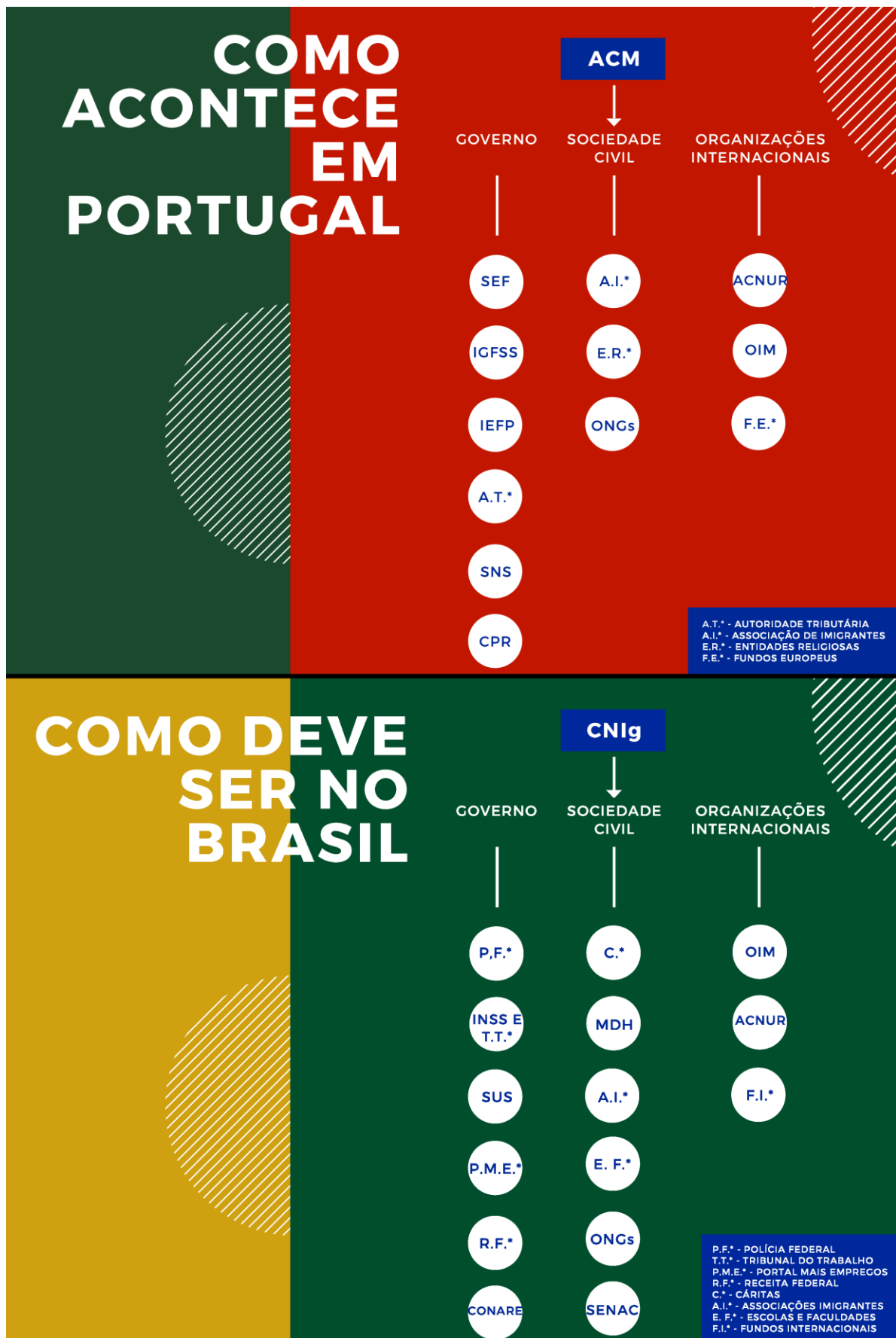
Infelizmente, o contato com as instituições no Brasil não foi produtivo como desejávamos, pela dificuldade em obter respostas às nossas solicitações e poder assim divulgar o estudo a instituições do governo. Há de se elogiar as instituições não governamentais, entidades religiosas e algumas universidades que se mostraram disponíveis e abertas a auxiliar nas dúvidas e informações. Apesar disso, a finalização deste trabalho será encaminhada a todas as repartições que foram contatadas, no intuito de divulgação da ideia.

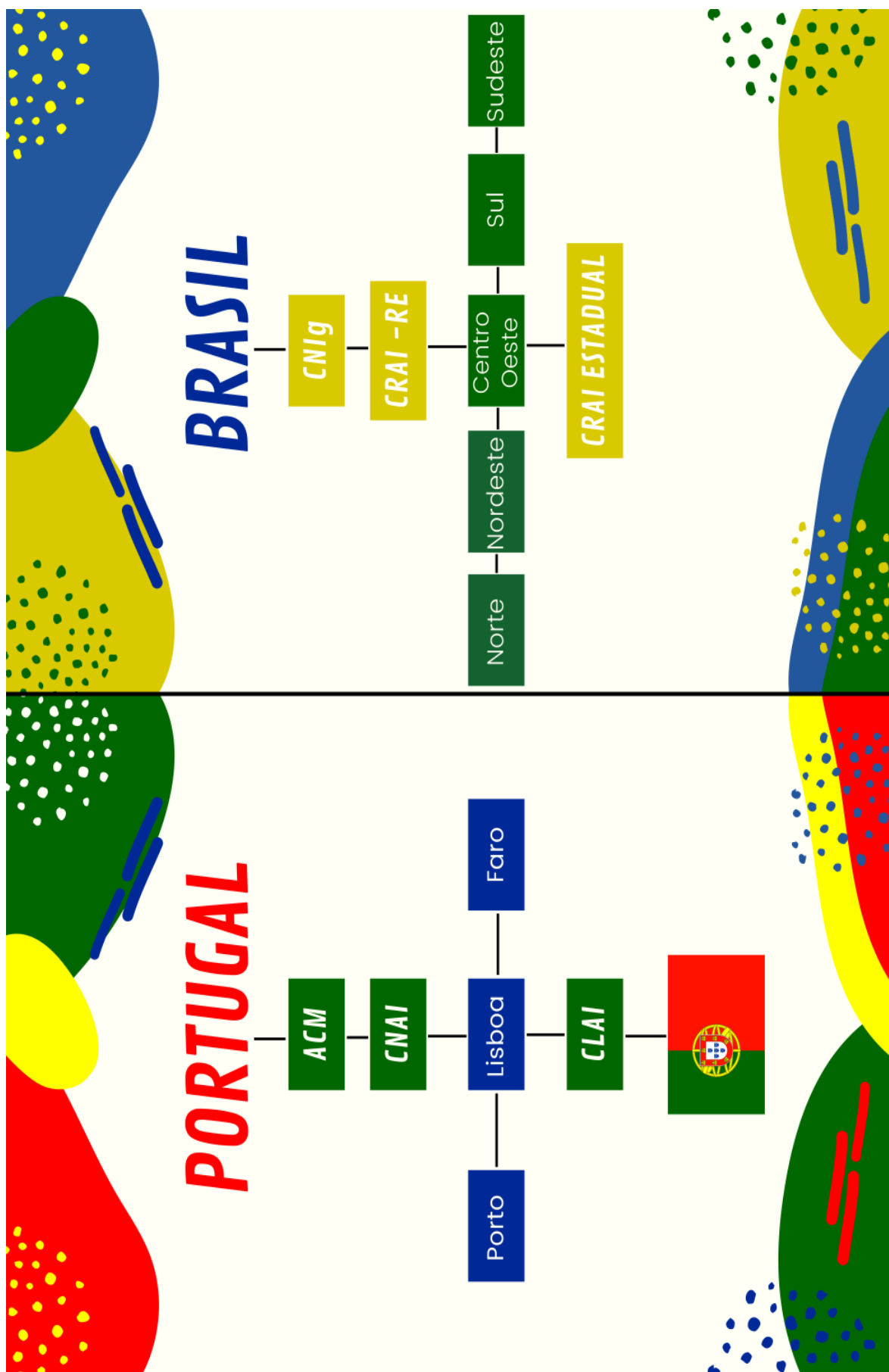
A sugestão final para o ACM é de que volte a aproximar-se das associações migrantes e lembre os princípios que norteiam a instituição, voltando a exigir formações das outras entidades do governo, para um atendimento mais humano ao migrante, indo além do bom atendimento na própria instituição. A partir de agora, seria também uma sugestão, continuar o

bom caminho da integração económica, mas incentivar a integração do imigrante a um nível mais social, fazendo-os criar um verdadeiro laço afetivo com o país.

Apesar de estarmos cientes de que a atual situação política do país não é propícia ao acolhimento de tal proposta, esperasse que a pesquisa consiga proporcionar melhorias na receção e integração de imigrantes e refugiados que escolhem o Brasil como país de acolhimento. A esperança é de que o próximo governo inclua o tema das migrações com mais afinco em sua agenda política, pois é sabido que as políticas públicas necessitam de uma frente política que as represente.

Folhetos comparativos - Um resumo Visual





SERVIÇOS QUE DEVEM SER OFERECIDOS NO

CENTRO REGIONAL DE REFERÊNCIA E ATENDIMENTO AO IMIGRANTE

REGULARIZAÇÃO NO PAÍS

Agendamento na Polícia Federal para
pedido da carteira de registro nacional
migratório ou para pedido do estatuto de
refúgio

PEDIDO DO CPF

Cadastro de pessoa física junto à Receita
Federal)

CONFEÇÃO DA CARTEIRA DE TRABALHO

Contato direto com Ministério do
Trabalho e Emprego

INSCRIÇÃO NO CENTRO DE EMPREGO

Para a regularização, capacitação e busca
de vagas disponíveis

CURSOS DA LÍNGUA NATIVA

Inscrição e informações sobre cursos
gratuitos de português

ENCAMINHAMENTO AOS CENTROS DE ACOLHIMENTO

Apoio às pessoas em situação de
vulnerabilidade para trabalho de
readaptação e inclusão

ACONSELHAMENTO JURÍDICO

Serviços e acompanhamento legal

PEDIDO DA CARTEIRA DO SUS

Inscrição no Serviço Único de Saúde para
direito ao uso de atendimento médico

PEDIDO DO CPF

Cadastro de pessoa física junto à Receita
Federal)

INSCRIÇÃO NO CENTRO DE EMPREGO

Para a regularização, capacitação e busca
de vagas disponíveis

* A inscrição prévia no SUS poderá ser feita no CRAI, mas dependerá de prévia confirmação nos postos de saúde num prazo de 90 dias, dependendo da ida do imigrante até o posto de saúde mais próximo de sua residência para emissão do cartão. Este é um procedimento comum mesmo para cidadãos nacionais. Já que a confecção do cartão depende do comparecimento ao local.

REFERÊNCIAS

- ACIME. (1999). A integração dos Imigrantes e das Minorias Étnicas – Linhas de Actuação do ACIME 1996/99.
- ACIME. (2002). Relatório de Actividades do Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas 1999/2002.
- ACIDI, IP. (2007). Relatório de Atividades 2007. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/43252/relatorio_actividades_2007.pdf/9eba480a-ccf5-4aaa-83a5-a5b6b4186d6a
- ACM. S/Da. Observatório das Migrações. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/publicacoes-om/colecao-imigracao-em-numeros>
- ACM. S/Db. Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM). Disponível em: <http://www.acm.gov.pt/pt/-/cnaicentro-nacional-de-apoio-ao-imigrante>
- ACM. (2019). ACM recebe prémio de serviço público das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.programaescolhas.pt/index.php/conteudos/noticias/ver-noticia/5d15cd1c53c7a/acm-recebe-premio-de-servico-publico-das-nacoes-unidas>
- Ager, Alastair e Alison Strang (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21: 166–191. Disponível em: <http://www.cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2014/04/19.-Ager-Strang-Understanding-Integration-2008.pdf>. doi: 10.1093/jrs/fen016.
- Alencar, Lucas. (2016). Mapa compara o tamanho dos estados brasileiros à extensão de outros países. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/Urbanidade/noticia/2016/04/mapa-compara-o-tamanho-dos-estados-brasileiros-extensao-de-outros-paises.html>
- Aluttis, Christoph et al. (2014). Global health in the European Union – a review from an agenda-setting perspective. In: February 2014 Global Health Action 7:23610 DOI: 10.3402/gha.v7.23610
- Alves, D. R. (2016). O Perfil dos Imigrantes, Refugiados e Estruturas de Acolhimento no Ceará, Brasil: Análises e Estudo de Caso. Disponível em: <https://bdigital.ufp.pt/handle/10284/5466>
- ASAV. (2017a). Associação Antônio Vieira Disponível em: <http://www.asav.org.br/associacao-antonio-vieira/>
- ASAV. (2017b). Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário de Refugiados. Disponível em: <http://www.asav.org.br/programa-brasileiro-de-reassentamento-solidario-de-refugiados/>
- ASAV. (2017c). Refugiados: Programa Jesuíta realiza reunião anual com cidades parceiras. Disponível em: <http://www.asav.org.br/refugiados-programa-jesuita-realiza-reuniao-anual-com-cidades-parceiras/>

- Birkland, Thomas A. (2006). Agenda Setting in Public Policy. In: Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods. Frank Fisher, Gerald J. Miller. New York: Routledge. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781420017007>
- Bacon, Francis. (2002). Novum Organum. Ebook. O dialético. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/norganum.pdf>
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- BRASIL. (2013). Estatuto do estrangeiro: regulamentação e legislação correlata. – 2. ed. – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508142/000986045.pdf?sequence=1>
- Buriti, Sansara. (2018). Santa Catarina inaugura primeiro Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante. Disponível em: <https://imigrafloripa.wordpress.com/tag/craisc/>
- CAMI, S/D. Breve histórico CAMI – Centro de Apoio e Pastoral do Imigrante. Disponível em: http://camimigrantes.com.br/site/?page_id=438
- Carneiro, Cynthia Soares. (2017). Políticas Migratórias No Brasil E uma Instituição Dos “Indesejados”: A Construção Histórica De Um Estado De Exceção Para Estrangeiros In: Revista Opinião Jurídica (Fortaleza) 2018 vol: 16 (22) pp: 56. DOI: 10.12662 / 2447-6641oj.v16i22.p56-85.2018
- Carneiro, Cynthia Soares. (2017). Sul-americanos na Grande São Paulo: pesquisa-ação na Conferência Nacional de Migração e Refúgio e o diagnóstico dos imigrantes sobre a marginalização de direitos no Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 4(ju 2017), 156-174. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.19092/reed.v4i2.86>
- CASTELLS, Manuel. (2013). Redes de indagação e esperança. Movimentos sociais na era da internet. São Paulo: Zahar.
- Costa, António. (2012). Caminho Aberto - Textos de Intervenção Política.. 1ªed. Lisboa: Quertzel Editores.
- CSEM. s/d. Quem somos. Disponível em: <http://www.csem.org.br/csem/quem-somos>
- DEDIHC. (2016). Centro Estadual de Informação para Migrantes, Refugiados e Apátridas do Estado do Paraná (CEIM). Disponível em: <http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=151>
- DOU (1954). Lei nº 2.163, de 5 de janeiro de 1954. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Imigração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2163.htm
- DOU (2016). Decreto nº 5232/2016 - Institui o Centro Estadual de Informação para Migrantes, Refugiados e Apátridas do Estado do Paraná (CEIM). Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=163023&indice=1&totalRegistros=1>

- DOU (2017). Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 Institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Lei%2013_445%20de%202017%20-%20Lei%20de%20Migrac%C3%A7%C3%A3o%20\(texto%20completo%20DOU%205_05_2017\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Lei%2013_445%20de%202017%20-%20Lei%20de%20Migrac%C3%A7%C3%A3o%20(texto%20completo%20DOU%205_05_2017).pdf)
- DOU (2017b). Decreto n.º 9.199, de 20 de novembro de 2017 Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm
- Drigo, Leonardo Godoy. (2013). Competências legislativas concorrentes: o que são normas gerais? Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24557/competencias-legislativas-concorrentes-o-que-sao-normas-gerais>
- DRE. (1981). Lei n.º37/81: Lei da Nacionalidade. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34536975/view?consolidacaoTag=Cidadania>
- DRE. (1995). Decreto Lei n.º296-A/95. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/455465/details/maximized>
- DRE. (1976). Constituição da República Portuguesa - VII Revisão Constitucional. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>
- DRE. (2014). Decreto-Lei n.º 31/2014. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/572382/details/maximized>
- DREa. (1996). Decreto-Lei n.º 3-A/96. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/219553/details/maximized>
- DREb. (1996). Decreto Lei n.º17/96. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/445706/details/maximized>
- DREc. (1993). Decreto-lei n.º163/93. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/274242/details/maximized>
- DREd. (1996). Decreto-Lei n.º79/96. Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/75130/decreto-lei-79-96-de-20-de-junho>
- DRE. (2002). Decreto-Lei n.º251/2002. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/448756/details/maximized>
- DRE. (2007). Decreto-Lei n.º 167/2007”. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/521254/details/normal?q=Decreto-Lei+n.%C2%BA%20167%2F2007%2C%20de+3+de+maio>
- DRE. (2014). Decreto-Lei n.º31/2014. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/572382/details/maximized>
- DRE. (2015). Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/66807913/details/maximized>

- DRE. (2015b). Portaria n.º407/2015. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/71092031>
- Ecclesia. (2019). Vaticano: Papa alerta para <<ressurgimento>> de nacionalismos que podem comprometer projeto europeu. Disponível em: <https://agencia.ecclesia.pt/portugal/vaticano-papa-alerta-para-ressurgimento-de-nacionalismos-que-podem-comprometer-projeto-europeu/>
- Faermann, Patrícia. (2015). A criminalização do estrangeiro na Nova Lei da Migração. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/noticia/a-criminalizacao-do-estrangeiro-na-nova-lei-da-migracao>
- FGV/DAPP. (2016). O Brasil pelo olhar dos imigrantes - Projeto da FGV/DAPP dá voz aos estrangeiros que escolheram o Brasil como destino de moradia e oportunidades. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/o-brasil-pelo-olhar-dos-imigrantes/>
- Francisco, Wagner Cerqueira e. s/d. Área do Brasil. Disponível em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/area-brasil.htm>
- G1/RR. (2018). Telmário Mota quer 'devolver' imigrantes à Venezuela e afirma que pretende reduzir salários de secretários em entrevista ao G1 Roraima. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/eleicoes/2018/noticia/2018/09/11/telmario-mota-quer-devolver-imigrantes-a-venezuela-e-afirma-que-pretende-reduzir-salarios-de-secretarios.ghtml>
- GOIÁS Agora. (2017). Empossado Comitê para Migração e instituído Comitê para população em situação de rua. Disponível em: <http://www.goiasagora.go.gov.br/empossado-comite-para-migracao-e-instituido-comite-para-populacao-em-situacao-de-rua/>
- Gomes, Maria Cristina; Andreza Alves de Oliveira e Adriana Rosecler Alcará. (2016). Entrevista: Um relato de Aplicação da Técnica. VI SECIN: Seminário em Ciência da Informação. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/cinf/index.php/secin2016/secin2016/paper/viewFile/359/175>
- Gómez, Camilo Andrés Tamayo. (2012). Communicative Citizenship, Preliminary Approaches - La ciudadanía comunicativa, aproximaciones preliminares. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-48232012000100009&script=sci_arttext
- Governo do Estado do Paraná. (2017). Relatório de Atividades Centro Estadual de Informação para Migrantes, Refugiados e Apátridas do Estado do Paraná – CEIM, Período – outubro de 2016 a outubro de 2017. Disponível em: http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/2017/relatorio_CEIMweb.pdf
- Grubba, Leilane Serratine. (2012). Método Empírico-Indutivo: De Bacon aos Trabalhos Científicos em Direito. Revista RIDB, Ano 1 (2012), nº 10 Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/10/2012_10_6095_6128.pdf
- IBGE. (2000). Brasil: 500 anos de Povoamento. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/arabes/origem-e-destino-dos-imigrantes>

- Idoeta, Paula Adamo. (2018). De onde vêm as pessoas que pedem refúgio no Brasil - e qual a situação em seus países? Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44177606>
- IMDH. (2014a). Membros da Rede Solidária. Disponível em: http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=230:membros-da-rede-solidaria&catid=95&Itemid=1184
- IMDH. (2014b). O IMDH. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/index.php/2014-01-14-00-36-49/quem-somos>
- IOM; & ACIDI. (2007). Mapa de Boas Práticas – Acolhimento e Integração de Imigrantes em Portugal. Portugal: OIM, ACIDI. Disponível em: <http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/296070/mapa+de+boas+praticas.pdf/85a701a1-d02d-420e-853a-10f5aa0d9b72>
- Jardim, Denise F. (2016). Imigrantes ou Refugiados? As tecnologias de governamentalidade e o êxodo palestino rumo ao Brasil no século XX. *Revista Horizontes Antropológicos*. Vol 22: 243-271. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832016000200243&lng=pt&tlng=pt. doi: [dx.doi.org/10.1590/S0104-7183201600020000](https://doi.org/10.1590/S0104-7183201600020000)
- JM. (2018). Inscrições abertas para capacitação sobre fluxo de atenção e proteção ao migrante e refugiado. Disponível em: <http://www.jmonline.com.br/novo/?noticias,1,GERAL,170046>
- Jornal Oficial da União Européia. (2014). Regulamento (UE) n.º 516/2014 Disponível em: https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/FAMI/Documents/REGULAMENTO%20%28UE%29%20516_2014_FAMI.pdf
- King, Gary; Robert O. Keohane e Sidney Verba. (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Disponível em: https://books.google.pt/books?id=A7VFF-JR3b8C&pg=PA3&hl=pt-PT&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false
- Leitão, José. (2008). O processo de Institucionalização das Associações de Origem Imigrante. In: Margarida Marques, Rui Santos e José Leitão (colab.) 2008. *Migrações e Participação Social - As associações e a construção da cidadania em contexto de diversidade - o caso de Oeiras*. 1ªed: Fim de Século.
- Leitão, José. (2005). In: Goethe - Institut Lissabon e Institut Franco-Portugais. 2005. *Caminhos para a integração - Condições de vida, aspirações e identidades de jovens descendentes de famílias de imigrantes na Europa*. 1ªed. Lisboa:
- Lima, Waner Gonçalves. (2012). Política Pública: discussão de conceitos. In: *Interface-NEMAD*, nº 5, Outubro de 2012, pp. 49-54. Disponível em: <http://www.ceap.br/material/MAT26022013171120.pdf>
- Lopes, Natalia Lima (2018). Dados 2017. Disponível em: http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/sincre_2017.xlsx/view

- LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. (1986). Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4247151/mod_resource/content/2/Lud_And_cap3.pdf
- Lusa, (2012). “Portugal tem 92.212 quilómetros quadrados, por enquanto...” Disponível em: <https://www.publico.pt/2012/07/01/sociedade/noticia/portugal-tem-92212-quilometros-quadrados-por-enquanto-1552831>
- Machado, Fernando Luís. (2002). Contrastes e Continuidades - Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal. 1ª ed. Lisboa: Celta Editora.
- Malheiro, Jorge e Maria Ioannis Baganha. (2001). Imigração ilegal em Portugal: padrões emergentes em inícios do séc. XXI. Disponível em: https://www.janusonline.pt/arquivo/2001/2001_3_3_12.html#dados
- Matias, Gonçalo Saraiva (2014). Migrações e Cidadania. 1ª ed. Lisboa: FFMS.
- Melo, Débora. (2017). Brasil de portas quase fechadas aos refugiados. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/revista/942/brasil-de-portas-quase-fechadas-aos-refugiados>.
- Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2018). Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/resolucoes/1711-conselho-nacional-de-imigracao>
- MIPEX (2015). What is MIPEX? Disponível em: from <http://www.mipex.eu/>
- Miraglia, Paula; Rodolfo Almeida e Gabriel Zanolensi. (2018). O fluxo de imigração ao Brasil desde a chegada dos portugueses. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2018/06/11/O-fluxo-de-imigra%C3%A7%C3%A3o-ao-Brasil-desde-a-chegada-dos-portugueses>
- Mantovani, Flávia. (2019). Após 1 ano, interiorização de venezuelanos alivia Roraima, mas falha na integração local - Operação Acolhida levou mais de 5 mil imigrantes para cidades brasileira. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/04/interiorizacao-de-venezuelanos-alivia-roraima-mas-falha-na-integracao-local.shtml>
- Marcel, Thyago. (2015). Governo brasileiro continuará emissão de vistos humanitários para haitianos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/465112-governo-brasileiro-continuara-emissao-de-visto-humanitario-para-haitianos/>
- Marques, José e Pedro Góis. (2009). Imigrante em Portugal: Uma síntese Histórica. Disponível em: <https://journals.openedition.org/lerhistoria/1979>
- Meneses, Maria Paula e Catarina Gomes. (2013). Regressos? Os retornados na (des)colonização portuguesa. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/42480>

- Miseli, Rosita, Paula Coury e Julia Rovey. (2018). Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v13, n13. Brasília: IMDH. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/publicacoes/caderno-de-debates/caderno-de-debates-13-refugio-migracoes-e-cidadania/>
- Moreira, Julia Bertino (2012). Política em relação aos Refugiados no Brasil (1947-2010). Dissertação de Doutorado, Universidade de Campinas. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280962>
- Moreira, Julia Bertino (2017). Abstract de Refugee Policy in Brazil (1995-2010): Achievements and Challenges. Refugee Survey Quarterly, Volume 36, pp. 25–44. Disponível em: <https://academic.oup.com/rsq/article-abstract/36/4/25/4345792?redirectedFrom=fulltext>. doi: doi.org/10.1093/rsq/hdx014
- Moreira, Julia Bertino. (2010). Redemocratização e Direitos Humanos: a política para Refugiados no Brasil. In: Rev. bras. polít. int. [online]. 2010, vol.53, n.1, pp.111-129. ISSN 1983-3121. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000100006>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100006
- MRE s/d. Refugiados e Conare. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>
- MRE. (2018). Declaração de Quito sobre a Mobilidade Humana dos Cidadãos Venezuelanos na Região – Documento de trabalho – 4 de setembro de 2018. Disponível em: www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/19431-declaracao-de-quito-sobre-a-mobilidade-humana-dos-cidadaos-venezuelanos-na-regiao-documento-de-trabalho-4-de-setembro-de-2018
- Nakano, Juliana Mary Yamanaka. (2019). As dificuldades na emissão de carteira de trabalho pelo migrante. Disponível em: <https://migramundo.com/as-dificuldades-na-emissao-de-carteira-de-trabalho-e-a-violacao-do-direito-fundamental-ao-trabalho-do-migrante/>
- Newland, Kathleen. (2005). Migration Policy Institute. The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions. GCIM,p.1-19. Disponível em: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf
- Oliveira, Catarina Reis; Maria Abranches e Claire Healy. (2009). Manual sobre como Implementar um One-Stop-Shop* para a integração dos Imigrantes. Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/Handbook_PTv2e.pdf
- Oliveira, Catarina Reis de (Coord) e Natália Gomes. (2018b). Indicadores de Integração de Imigrantes - Relatórios estatísticos anuais. 1ªed. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/publicacoes-om/colecao-imigracao-em-numeros/relatorios-anuais>
- Oliveira, Cristiano Lessa de. (2008). UM APANHADO TEÓRICO-CONCEITUAL SOBRE A PESQUISA QUALITATIVA: TIPOS, TÉCNICAS E CARACTERÍSTICAS. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/3122>

- Oliveira, Antônio Tadeu Ribeiro. (2018a). In: Cavalcanti, Leonardo, Tadeu de Oliveira e Marília de Macêdo. Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil. Relatório Anual 2018. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília,DF: Obmigra, 2018.
- OM, s/d. Observatório das Migrações. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/>
- ONU. (2019). Resposta brasileira aos venezuelanos é referência para outros governos, diz oficial da ONU. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/resposta-brasileira-aos-venezuelanos-e-referencia-para-outros-governos-diz-oficial-da-onu/>
- ONU Brasil, (2018). Mais de 160 países adotam Pacto Global para a Migração. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/mais-de-160-paises-adotam-pacto-global-para-a-migracao/>
- Organizações da Sociedade Civil. (2019). Petição “Portugal Irresponsável nas Políticas de Inclusão Social e Migrações” Disponível em: https://secure.avaaz.org/en/community_petitions/Secretaria-Geral_do_Minist_Portugal_Irresponsavel_nas_Políticas_de_Inclusao_Social_e_Migracoes/?rc=fb&utm_source=sharetools&utm_medium=facebook&utm_campaign=petition-732152-Portugal_Irresponsavel_nas_Políticas_de_Inclusao_Social_e_Migracoes&utm_term=VxXrob%2Ben&fbclid=IwAR37QHDQXb_AXmuasxEGAG43buG9kUPjgR0IoVcyIEyslv cx4saDf1lcCnk
- Paiva, Odair da Cruz. (2006). Refugiados da Segunda Guerra Mundial e os direitos humanos. Trabalho apresentado no I SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE A INTOLERÂNCIA, em 16/11/2006. Disponível em: <http://diversitas.fflch.usp.br/refugiados-da-segunda-guerra-mundial-e-os-direitos-humanos>
- Paula, Jéssica. (2018). Para sobreviver, venezuelanas se prostituem em Roraima sem conhecer DSTs. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2018/03/31/las-ochenta-venezuelanas-recorrem-a-prostituicao-nas-ruas-do-brasil.htm>
- Peregil, Francisco. (2018). Brasil assina pacto global de migração, mas chanceler de Bolsonaro anuncia retirada. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/10/internacional/1544438184_274731.html
- Peixoto et al. (2017). Migrações de substituição e sustentabilidade demográfica: perspectivas de evolução da sociedade e economia portuguesas. Disponível em: <https://www.ffms.pt/FileDownload/4b3c99cf-f49c-4cd2-8ca4-a1ee7b1a77e8/migracoes-e-sustentabilidade-demografica>
- PF. (2018). Migração - Perguntas Frequentes. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/duvidas-frequentes>
- PF, s/d. Superintendências e Delegacias. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/institucional/unidades/superintendencias-e-delegacias>

- Phillimore, Jenny. (2012). Implementing Integration in the UK: Lessons for Integration Theory, Policy and Practice. In: Policy & Politics, Volume 40, Number 4, October 2012, pp. 525-545(21), Publisher: Policy Press. DOI: <https://doi.org/10.1332/030557312X643795>. Disponível em: <http://www.ingentaconnect.com/content/tpp/pap/2012/00000040/00000004/art00005>
- Pillinger, Jane (2015). Running an Effective Migrant Resource Centre: A Handbook for Practitioners. Hungary. IOM. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/running-effective-migrant-resource-centre-handbook-practitioners>
- Pinto, Amanda Luiza da Silva Oliveira; Bertotti, Bárbara Marianna de Mendonça A.; Ferraz, Miriam Olivia Knopik. 2017. "CULTURAL RIGHTS OF REFUGEES IN BRAZIL: IN SEARCH OF AN EFFECTIVE PROTECTION." In *Direito e Desenvolvimento*, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 129-146, set. 2017. ISSN 2236-0859. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view>
- PORDATA, (2018). População estrangeira com estatuto legal de residente: total e por algumas nacionalidades. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal/Popula%C3%A7%C3%A3o+estrangeira+com+estatuto+legal+de+residente+total+e+por+algumas+nacionalidades-24> Acessado em: 11/09/2019
- Prefeitura de Porto Alegre. (2016). Porto Alegre conquista Centro de Acolhimento para Imigrantes. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/porta_l_pmpa_novo/default.php?p_noticia=183850&PORTO+ALEGRE+CONQUISTA+CENTRO+DE+ACOLHIMENTO+PARA+IMIGRANTES
- Prefeitura de São Paulo. (2014). Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/crai/
- Pires et al. (2010). Portugal: Atlas das Migrações Internacionais. Lisboa: Tinta da China.
- Pozza, Camila Dalla. (2016). Possíveis Temas da Redação Enem 2016: Refugiados no Brasil. Disponível em: <https://www.infoenem.com.br/possiveis-temas-da-redacao-enem-2016-refugiados-no-brasil/>
- Requião, Ricardo Bezerra. (2015). Mudanças no Saldo Migratório Internacional do Brasil: uma análise sobre as causas que intensificaram a migração de estrangeiros para o Brasil desde a década de 1990. In: *Revista Fronteira*. • Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 6 - 34, 2º sem. 2015 Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/viewFile/10920/8755>
- Rondina, José. (2018). Carteira de Trabalho para Estrangeiros: Veja como Tirar!. Disponível em: <https://viacarreira.com/carteira-de-trabalho-para-estrangeiros/>
- Rua, Maria das Graças e Roberta Romanini. (2013). Para aprender Políticas Públicas. Volume I: Conceitos e Teorias. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf

- Rua, Maria das Graças. s/d. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Disponível em: http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20anali%20sedepoliticaspUBLICAS.pdf
- Santos, Magna. (2018). Direitos Humanos dos Imigrantes: Aspectos gerais sobre a atual situação dos venezuelanos no Brasil. Disponível em: <https://santasmagna.jusbrasil.com.br/artigos/657109522/direitos-humanos-dos-imigrantes-aspectos-gerais-sobre-a-atual-situacao-dos-venezuelanos-no-brasil>
- Scarton, Suzy. (2018). JORNAL DO COMÉRCIO. Porto Alegre desiste de centro para refugiados - Jornal do Comércio. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/01/geral/605478-porto-alegre-desiste-de-centro-para-refugiados.html
- Schwarz, Lilia Moritz e Heloisa Murgel Starling, (2015). Brasil: Uma Biografia. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. Disponível em: <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/13865.pdf>
- Sciullo, Luca Di. (2008). Perspectiva Global do projecto e sua originalidade. Em Medir a Integração – O caso Portugal: Indicadores regionais de inserção socioeconómica dos nacionais de países terceiros. Relatório Final 2008 – Ano Europeu do Diálogo Intercultural. Edite Rosário, Luca Di Sciullo, Maria Abranches e Tiago Santos. (5-9). Portugal: OIM.
- Secchi, Leonardo. (2010). Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. Disponível em: <https://encontroprogramadeprotecao.files.wordpress.com/2011/11/ciclo-de-polc3adticas-pc3bablicas.pdf>
- Secretaria Cidadã. s/d. COMITÊ INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRAÇÃO NO ESTADO DE GOIÁS. Disponível: <http://www.secretariacidada.go.gov.br/index.php/comite-intersectorial-de-politicas-publicas-para-migracao-no-estado-de-goias>
- Silva, João Carlos Jarochinski Silva. (2015). AS TRÊS FASES DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS PORTUGUESAS NO PÓS-GUERRA. Disponível em: https://www.academia.edu/15686534/AS_TR%C3%8AS_FASES_DAS_MIGRA%C3%87%C3%95ES_INTERNACIONAIS_PORTUGUESAS_NO_P%C3%93S-GUERRA
- Silva, Filipe Rezende e Duval Fernandes. (2018). Desafios enfrentados pelos imigrantes no processo de integração à sociedade brasileira. In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v13, n13. Brasília: IMDH. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/publicacoes/caderno-de-debates/caderno-de-debates-13-refugio-migracoes-e-cidadania/>
- SNJ. (2017). Refúgio em Números, 3ª edição. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf
- UNHCR. (2019). Global Trend - Forced Displacement in 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>

- Xavier, Renan (2016). Denúncias de xenofobia no Disque 100 crescem 633% em 2015. Retrieved access 10 de março 2018, from <https://oglobo.globo.com/brasil/denuncias-de-xenofobia-no-disque-100-crescem-633-em-2015-18554954>
- Yager, Harry R. (2006). Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy. URL:
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=641>
- Zylberkan, Mariana (2017). Vida de Refugiado. Retrieved access 20 de setembro 2017, from <https://tab.uol.com.br/refugiados/>

LISTA DE FIGURAS E TABELA

Tabela 1. Quadro Resumo - Lei do Estrangeiro e Projeto de Lei do Imigrante

Figura 1. Questionários aplicados aos refugiados no Rio de Janeiro e São Paulo: Como avalia o apoio do CONARE?

Figura 2. Origem e destino dos que migraram ao Brasil - Das principais nacionalidades que migraram entre 2000 e 2016

Figura 3. Brasil

Figura 4. Distribuição da População de Naturais de Outros Países por Grandes Regiões; 1991, 2000 e 2010.

Figura 5. Interiorização de venezuelanos - Número de imigrantes enviados para cada cidade

Figura 6. Modelo de Esfera Pública

Figura 7. Anúncio do ministro das relações exteriores Ernesto Araújo em plataforma digital

Figura 8. Decreto Lei n.º3-A/96 com alterações

Figura 10. A Conceptual Framework Defining Core Domains of Integration

Figura 11. Ten steps to take in planning and designing an MRC

ANEXO I - Instituições da Rede de Acolhimento Solidária IMDH contactadas

ESTADO	ENTIDADE	E-MAIL	respondeu	Não respondeu	e-mail retornou
ACRE	Centro de Defesa dos DDHH e Educação Popular	cddhep@gmail.com	X		
AMAPÁ	Paróquia N. Sra. das Graças	caritas.macapa@hotmail.com		X	
AMAZONAS	Arquidiocese de Manaus – Pastoral do Migrante	spmmanaus@yahoo.com.br			X
	Caritas Arquidiocesana de Manaus	secretaria@caritasmanaus.org			X
BAHIA	Cáritas Brasileira - Regional da Bahia	caritasne3@caritasbrasileira.org			X
CEARÁ	CDPDH – Centro De Defesa E Promoção DDHH	coorddefensoresce@gmail.com		X	
DISTRITO FEDERAL	Instituto Migrações e Direitos Humanos	pamigbrasil@gmail.com	X		
	Casa de Apoio Santo André	aapac@bol.com.br			X
ESPÍRITO SANTO	Núcleo de apoio aos refugiados no E.S.	vmozine@uvv.br	X		
GOIÁS	Centro do Acolhida ao Migrante	spmgoiania@gmail.com	X		
MATO GROSSO	Centro de Pastoral do Migrante	cpmigrante@gmail.com		X	
MATO GROSSO DO SUL	CEDAMI – Centro de Apoio ao Migrante	lilianadalsanto@hotmail.com		X	
MINAS GERAIS	Centro de Informação e Assessoria Técnica – CIAAT	ciaatprojetos@gmail.com		X	
PARÁ	Comissão de Justiça e Paz - Regional N2	cjp@cnbbn2.org.br		X	
PARANÁ	Centro de Atendimento ao Migrante - CEAMIG	ceamig@uol.com.br	X		
RIO GRANDE DO NORTE	Centro de Direitos Humanos e Memória Popular	aluizomatias@yahoo.com.br		X	
RIO GRANDE DO SUL	Centro de Atendimento ao Migrante – CAM/AESC	as.cam@aesc.org.br	X		
RIO DE JANEIRO	Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro	carj.refugiados@caritas-rj.org.br		X	
RONDÔNIA	Pastoral do Migrante da Arquidiocese	orytravessini@gmail.com		X	
RORAIMA ¹	Centro de Migrações e Direitos Humanos				

50

⁵⁰ Por não haver e-mail disponível na rede solidária para o estado de Roraima o mesmo não foi contactado.

ANEXO II – Transcrição da entrevista ao Dr. José Leitão, primeiro Alto Comissário do ACIME, 08/06/2019

- Permite a gravação?

R: Sim.

- Me conte um pouco do seu trajeto até aqui, sempre esteve envolvido com a temática migratória? Ou foi se envolver com este tema após a criação do ACIME?

R: Vamos ver, eu já estava envolvido com o tema desde os fins da década de 80, isso, aliás, é referido, expressamente, na tese de doutoramento de Fernando Luís Machado sobre os guineenses. Efetivamente no fim dos anos 80 comecei por ser convidado para apoiar a associação dos migrantes guineenses, depois participei de um grupo que criou, sob a liderança do António Costa, uma direção da fundação da área urbana de Lisboa do partido socialista. Fui Alto Comissário com diversas políticas relativamente aos imigrantes e minorias étnicas. Fui o responsável, não havia nada sobre isso, sobre essa estrutura política que cobria toda a área metropolitana de Lisboa, área urbana de Lisboa, ia de Cascais até Azambuja, fui encarregado de toda essa área. Isso é reconhecido expressamente por António Costa em seu livro Caminho Aberto, em que diz que fui eu, o digamos, o que discerne a mim, a intubação das políticas de migração neste período. E, portanto, nós começamos a colaborar, começamos a realizar, a partir do momento que o António Costa ganhou a federação da área urbana de Lisboa nós começamos a colaborar com a Obra Católica Portuguesa das Migrações, com sindicatos, as partes interessadas pelos imigrantes, começamos a promover encontros com as associações de imigrantes e fizemos com algumas associações que estavam mais politizadas, associação guineense, associação cabo-verdeana que na altura já estava colaborando e a associação cultural angolana.

- E é nessa altura que se cria o ACIME?

R: Criam-se as primeiras linhas políticas do que se devem ser as prioridades relativamente ao imigrante. Há uma declaração conjunta que é assinada pela federação da área urbana do PS e essas associações. E esta declaração esteve na base daquilo que iriam ser as políticas que nós implementamos a partir do momento em que depois, portanto, isto é uma negociação por volta aí de 2001, 2001 não, desculpe, 1991 e realmente, a partir de 1996, quando eu sou Alto Comissário para a Imigração, começamos a concretizá-las, mas para além disso, há outras públicas que nós nos envolvemos ativamente. Há três lutas importantes: o caso número um, caso de uma angolana junto ao filho veio a ter a entrada recusada em Portugal e nós fizemos de tudo para a situação ser ultrapassada; o caso de Camarate, em que é um conjunto de imigrantes que estavam alojados em um casa chamado Lar Panorâmico em Camarate, no concelho de Loures, eram cerca de 700 que ficam todos na rua em função de um despejo e eu, o António Costa e na altura o também, Bernardo ... (Inaudível)... conseguimos conduzir um processo na Assembleia da República, eu também fiquei na reunião, na maior parte do tempo na rua com os dirigentes da cúpula junto aos desalojados, usamos pela primeira vez os telemóveis de carro, ficamos horas tentando contactar pessoas, falamos com dois bispos, o bispo de Lisboa e o patriarca em Loures, Dom ... (Inaudível)..., que também é bispo, na prática forçamos, que era a Câmara de Loures, que era do governo PSD, conseguimos que isso efetivamente que isso fosse, depois de uma tentativa na Portela e Sacavém e todos foram realojados. Há outra luta importante, que é a luta da Quinta da Serra, que é também do

concelho de Loures, onde começaram a haver um dismantelamento de casas e nós, assim que houve esta alternativa, conseguimos que houvesse uma certa unidade entre africanos e ciganos que normalmente sempre tinham muita desconfiança, apoiamos iniciativas com um conjunto de freiras católicas que estavam lá nessa Quinta da Serra e efetivamente foi lá também o bispo auxiliar de Lisboa, e efetivamente conseguimos contornar e suspender as distribuições e mais tarde as pessoas de pouco em pouco foram sendo realojadas. Portanto, eu tinha participado ativamente em todos estes processos, inclusive em conferências de imprensa que demos dessa matéria como tinha participado em processos do governo em articulação com a Obra Católica Portuguesa que na época tinha um papel coordenador a quase secretariado das organizações públicas. O que a Obra Católica organizou era de um papel fundamental. E, portanto eu participei de tudo isso e, portanto, antes mesmo do governo António Terres ser constituído, eu convidava o António Terres a visitar discretamente alguns bairros, indo ao concelho de Oeiras em bairros que já não existem, então, digamos que fui escolhido porque já tinha essa noção, tinha tido essa área em Lisboa e participado de lutas sociais por isso fui escolhido segundo estes critérios pelo António Terres para exercer as funções como Alto Comissário.

- Após a criação do ACIME houve muita dificuldade nas primeiras ações ou teve amplo apoio do governo?

R: Vamos lá ver, a questão fundamental é que nós inventamos tudo isso, isto é, não havia nada e, portanto, digamos, nós, citando uma poetisa portuguesa, nós navegamos com o barco a que fizemos, isto é, fomos os primeiros que inventando estas articulações, criando uma área política da estrutura do PS de Lisboa, fazendo com que essa política não fosse apenas dar uma ... (Inaudível) ..., mas fazer ser a política nacional do partido e efetivamente diria que coisas públicas que traçamos no início da década foram as políticas do ACIME que vieram a ser concretizadas e que na prática, no essencial, assentam no princípio da equiparação dos direitos internacionais estrangeiros. E portanto, está no art. 15 da constituição. Ainda recentemente publiquei um artigo do estatuto nacional dos estrangeiros, tens isso não tem?

- Sim, o que o senhor mandou por e-mail certo?

R: Na prática é uma síntese de digamos, do que foi a linha fundamental. A estrutura foi criada digamos, do zero, não havia nada, eu tomei posse e havia sequer uma instalação, um gabinete, não havia rigorosamente nada. Eu tomei posse e fui montando tudo e criando tudo, e, portanto, estive na prática do princípio de 1996 até meados de 2002, o que é certo é que saí, houve muitas mudanças novas, mas a estrutura ficou bem. Outro ponto é que tive uma liberdade de ação muito grande, o primeiro-ministro na época era o António Terres, eu tinha conhecimento da matéria e ele tinha total confiança em mim e, por exemplo, eu fui traçando as principais decisões sem necessidade de consultá-lo e nunca tive qualquer censura da parte dele tanto que fui reconduzido novamente no segundo governo. Nessa altura a preocupação era, sobretudo, criar uma estrutura de direitos dos imigrantes que eram essenciais. Porque até aí a primeira vez que se usou a expressão imigrante na Assembleia da República foi em 1991, foram eleições que o PS perdeu, e os primeiros projetos que entram na Assembleia da República eram projetos de imigrantes de autoria do PS, um era sobre a regularização extraordinária de imigrantes, um era sobre o projeto de habitação e outro era sobre direitos de votar, e todos foram reprovados pela maioria de direita, PSD, CDS existentes nessa altura na Assembleia, e nenhum foi aprovado, o que não quer dizer, que o então presidente no ano seguinte não tenha feito um pequeno processo de regularização em 1992.

- Naquele período os partidos de direita tinham mais força política que hoje?

R: Sim, sim. Durante esse período e até 1995 houve grande liderança da direita no período de Carvalho e Silva. ... (Inaudível)... Nesse período o PSD era muito defensor de lógica de fortaleza, e nesta altura a Europa estava a fechar as fronteiras e ele dizia que após a primeira regularização em 1992, nunca mais haveria regularizações. Nós fizemos uma em 1996 que foi muito mais ampla e em conjunto com associações e movimentos dos imigrantes. Portanto, a lógica é esta e nós procuramos ir criando tudo e depois melhorado à medida que havia recursos. Para além da regularização a prioridade foi criar direitos e em áreas essenciais, por exemplo, nós criamos a ideia do que efetivamente havia uma cidadania social dos imigrantes ... (Inaudível)... que na época se chamava rendimento mínimo garantido, um contribuição prestacional da segurança social que era aplicável a todos os residentes legais... (Inaudível)... Com mudanças de governo se alteraram algumas coisas, períodos de exigência mínima, três anos vivendo legal no país e por aí vai. Por outro lado, foi muito importante a alteração na lei de trabalho de estrangeiros. Até aí, já depois da revolução democrática do 25 de abril, que se alteram as leis nacionais, mas um pouco também por herança ... (Inaudível)... Havia uma regra de cotas para trabalhadores estrangeiros, o que na prática introduziu a impossibilidade de contratação legal. Essa foi uma guerra fundamental, eu tinha iniciativa política, pois dependia apenas do primeiro-ministro, durante todo o primeiro governo Terres. Nunca dependi, por exemplo, de um secretário de estado. Isso fez com que houvesse alteração da lei de trabalho dos estrangeiros, discuti com o secretário de estado na altura, e chegamos a uma legislação que foi averiguada mais tarde. ... (Inaudível)... Se fez unificação dos códigos do trabalho. Outra luta importante foi na saúde, foi a batalha talvez mais difícil.

- Eu já ia lhe perguntar isto, de todas as ações, qual você considera que tenha sido a mais difícil?

R: Não, por exemplo, uma área que não foi difícil foi o direito de votar nas administrações locais com base na reciprocidade, o que é inclusive hoje. Isto está bem nas culturas dos ministérios, os ministérios não tinham medo, tinham sensibilidades diversas nas... (Inaudível)..., uma certa cultura das instituições digamos assim. E havia a nível do processo eleitoral de administração interna que era muito sensível a esta matéria. Montamos um processo que poderia ter sido um complicado porque o processo previa, e prevê ainda hoje, para se candidatar às eleições locais, quer como candidato quer como votante, está sujeito a reciprocidade. Ora com tantos países que há no mundo, se houvesse gente com o espírito de que cá merecia era preciso haver acórdãos. Nós adotamos um princípio o mais simples possível, que foi perguntar às embaixadas e desde que num país os portugueses pudessem votar, haja ou não haja portugueses, se pudessem votar lá poderiam os imigrantes votar aqui. Foi um processo simples, que não exigiu qualquer interferência da Assembleia da República, tomou conhecimento através de seus ministérios. Foi muito bem feito.

- E a dificuldade da saúde foi qual?

R: Quando foi feita a lei de bases da saúde, e que é até hoje muito elogiada, tem um defeito, os imigrantes não eram uma questão quando a lei foi criada e por isso nessa matéria a lei foi pouco cuidadosa e ingênua. A lei estabeleceu que os cidadãos da UE pudessem utilizar o sistema de bases da saúde como cidadãos europeus enquanto o restante era na base da reciprocidade e isso criava dificuldades da prática, de não acesso. Fez se espalhar circulares nos centros de saúde dizendo como deviam ocorrer os atendimentos e os imigrantes legais aos poucos foram conseguindo seus cartões de utente. Eu fui insistindo que a lei de bases estava

errada, mas uma lei de bases não é algo fácil de mexer, tanto que ainda hoje não houve alterações. Se levantou a questão que os imigrantes que estavam a trabalhar, contribuir para segurança social e pagando seus impostos deveriam ter direito, comecei a fazer frente com outros, Maria Rosário.... e não conseguimos.

- Hoje a lei é igual ou houve alterações?

R: Hoje a lei permanece igual, mas com alguns desenvolvimentos. Vou te explicar, o que acontece do ponto de vista jurídico é uma questão absurda, mas que funcionou. Sendo a lei de bases uma lei reforçada e qualificada pela maioria não pode ser alterada, mas por um despacho aplicado na Assembleia da República, vem na prática desaplicar a lei de bases. O despacho vem dizer que o acesso a saúde é um direito da constituição e é verdade, cita tratados e convenções internacionais e que deveriam ser aplicados, e com base nisso manda aplicar a todos que possuem visto de trabalho, autorização de permanência e autorização de residência e ainda hoje são as categorias que o estado impõe. Algumas dessas designações já não existem, mas é aquilo que significa estar legalmente em Portugal. E depois, aqueles que estão em situação irregular, mas que por questões de saúde pública possam ter acesso ao serviço nacional de saúde em situações de urgência. E depois o que veio a ser desenvolvido por despacho, por exemplo, grávidas, crianças...

- Aos poucos foram adicionando.

R: Exatamente, a partir de despachos foi se aprofundando o acesso. Mas a base, ainda é o despacho 4/2001, foi uma das últimas coisas que eu consegui enquanto estava como alto comissário. O que para mim é um escândalo é eu ter deixado o ACIME em 2002 e até hoje isso não foi alterado para melhor. É claro que mostra que alguma coisa foi feita e que se eu não tivesse feito provavelmente ainda não teria sido. São só alguns exemplos, na altura havia também, uma tentativa de cooperação com o Ministério do Trabalho e criar um plano para inclusão. A questão dos ciganos, foi a primeira vez que se fez um trabalho para os ciganos....

- Mas se falarmos de todas as ações que ocorreram nesta época, qual você considera que foi o maior avanço?

R: Eu penso que foi na matéria das regularizações, a de 1996 e a de 2001, porque permitiu regularizar mais de 200 mil cidadãos. Basta comparar o número de imigrantes em situação regular quando eu tomo posse e quando eu saio e são mais de 200 mil imigrantes, é um momento significativo. Por outro lado, o criar direitos e reconhecê-los. Naturalmente, agimos em muito mais áreas que isso. É claro que devo dizer que houve sorte por estar num período em que havia um conjunto de responsáveis aos vários níveis...

- Estavam em sintonia

R: Que estavam em sintonia e o próprio espírito do governo na época que permitiam avançar. Por exemplo, estive na direção do serviço de estrangeiros e fronteiras, com altos e baixos, e foi permitido avançar.

- Com relação às parcerias, foram firmadas parcerias com o SEF, o ACT, IGSS..

R: Sim, te isso nos relatórios, inclusive parceria com o Ministério da Ciência, parcerias na área do desporto, de... Tentou-se fazer a educação da polícia para a questão dos direitos humanos.

- Sim

R: E depois deixou de se fazer.

- Pois eu acho que devia continuar esse tipo de educação.

R: Estás a ver (mostrou publicação online da formação que ocorreu no SEF).

- Isso eu acho veemente que deveria se continuar...

R: E havia formação com a polícia sobre proximidade, havia ações entre polícia e jovens do bairro, para se criar um relacionamento, era uma ação junto do Ministério da Administração interna. Havia vários com quem colaboramos, com a Segurança Social também colaboramos, com o Serviços de Estrangeiros e Fronteira....

- De todas as parcerias, considera alguma mais importante? Que foi mais primordial nesse primeiro momento?

R: Vamos lá ver, uma que nem sempre foi pacífica, era sempre uma luta, foi nossa relação com o SEF, não quer dizer que não nos respeitasse-mos, mas uma luta no sentido de que faziam vingar as posições deles até que fossem derrotadas.

- E teve alguma parceria que colaborou mais?

R: Digamos, eu acho que dr. Jamel Paula foi um chefe, sempre teve uma atitude mais positiva, mas é claro, as associações de imigrantes e demais entidades também. Mas com certeza dr. Jamel participou de muitas ações, participou dos processos de regularização etc. Mas então, o inspetor geral do trabalho, o último que existiu quando eu era Alto Comissário, Dr. Inácio Mota da Silva, era um homem muito interessante, por exemplo, criamos um programa...(Inaudível)... Um dos últimos programas que fizemos antes que eu sair, que havia o seguinte, isto é para perceberes que nós para além das questões dos direitos e tudo isso, nós não tínhamos a política de encharcar as associações de dinheiro, nós não tínhamos dinheiro, mais tarde houve dinheiro dos programas da União Européia, mas procuramos dar direitos e reconhecer direitos e estimular a participação. Os programas que havia eram unitários, mais tarde houve progresso com os programas da União Européia e balancetes dos programas da União Europeia. Mas agora, na área de ocupação de defender direitos e empoderamento desses grupos e cidadãos agimos e se manteve o essencial. Mesmo que depois algumas associações perderam algum público, a força, política etc. Criamos associações de imigrantes, o comitê antirracismo, criamos tudo isso, mas, por exemplo, voltando ao inspetor Mota da Silva, tínhamos um problema, que eram bares subalternos no país, nas zonas fronteiriças. E havia a questão que nesses bares subalternos havia muitas mulheres imigrantes, homens também, portuguesas também, mas muitas imigrantes. E se o SEF fosse sozinho a este lugar e houvesse uma mulher irregular, era expulsa do país. Nós achamos que se devia denunciar o infrator e não as mulheres imigrantes. O que fizemos? Eu, uma equipe de juristas, o SEF e o tribunal do trabalho, o alto comissário dos direitos das mulheres, que existia na época, o que decidimos? Chegávamos lá e colocamos que o que estava a fomentar o trabalho delas era o

consumo de bebidas, e que era trabalhadora daquele bar, e, portanto, com contrato legal de trabalho. O bar passava a ter a partir daquele momento um conjunto de trabalhadoras, que é suposto, trabalharem para o bar para fomentar o consumo de bebidas e com o contrato de trabalho passavam a ter o direito de estarem legais no país. E, portanto, no bar passavam a descontar para segurança social, fazer os descontos como trabalhadoras. E com isso nós fizemos, o Ministério Público na altura agiu no mesmo sentido, fez alguns ... (Inaudível)..., o Ministério Público tinha que defender as inspeções. Qual era a vantagem disso? Nós, com isso não, em nenhum caso houve a legalização da prostituição como atividade, o que nós legalizamos foi a existência de uma mão de obra em um local de trabalho, obviamente os bares não ia declarar que a existência deles era pela prostituição porque isso ocorriam em penas criminais. E, portanto, agora, tinham as obrigações de contrato de trabalho, aquelas contribuições, nada mais do que isso.

- E como é essa situação hoje, a prostituição já é legalizada?

R: Não, a profissão não é punida, mas não é legal.

Pausa - (Interrupção telefone).

R: Estávamos a dizer, isso é pra dar uma ideia, da dificuldade de questões que se procuraram implementar, estruturando por um lado a ideia de ter direitos e por outro lado, dar representação as associações de imigrantes, a regularização extraordinária. Uma das primeiras áreas foi a área de desporto dos jovens, em termos legais, em termos de concretização conseguimos o essencial. Em alguns casos eu tive que intervir pessoalmente, como o caso da quinta do Mocho, fiz um relatório sobre isso. Não foi fácil de fazer o realojamento, havia terrenos privados, foi uma luta também. Como a imprensa noticiou o presidente da Câmara de Camarate foi lá também, passamos a noite com os imigrantes. Mas isso para dizer, que no essencial é isso. O António Costa foi constituído e em seu livro....

Pausa - (Procurando referência no livro).

- Nessa questão da imigração e emigração, o ACM sempre cuidou da Imigração correto?

R: Exclusivamente.

- Por que tem um guia de implementação de centros de referência da OIM que diz que ter um centro vocacionados nos emigrantes reduz as saídas no país.

R: Sabes o que é a OIM? Como funciona? A OIM é uma organização intergovernamental que foi criada porque nos quadros da ONU não existia uma organização propriamente especializada no regime das migrações, como existe para os refugiados que é o ACNUR. A OIM é uma estrutura que tem sido, sempre, controlada pelos americanos, que pagavam grande parte das despesas e tem sempre um peso muito grande nas escolhas da migração, mas haviam responsáveis variados. Eu quando era Alto Comissário chamei a atenção que em Portugal poderia existir a presença da OIM, estive em Genebra com nosso embaixador. Agora a OIM, pelo menos em nível nacional tem um instituto, uma entidade diplomática, tem vários escritórios por aí, e criamos... (Inaudível)... mas isso ao mesmo tempo mostra um carácter um pouco equívoco da OIM, é uma entidade que tem alguns trabalhos, alguns programas, mas ao mesmo tempo procura arranjar dinheiro, concorreu a esse projeto em ... (Inaudível)... como se

fosse uma ONG quando ao mesmo tempo tinha o estatuto de direito diplomático. Você vê, um caráter híbrido um pouco confuso a dizer da OIM. A OIM é uma entidade como qualquer hora, tem suas opiniões, mas suas opiniões são de quem manda, não é uma entidade dotada de caráter científico, e, não quero dizer que alguns não sejam interessantes. Até, o responsável era muito meu amigo, mas a OIM não é uma organização especialíssima nessa coisa que ao mesmo tempo que possui estatuto de direito diplomático e poder concorrer com ONG é um pouco estranho. Mas no livro António Costa diz: “ Foi José Leitão que me despertou para a centralidade das questões da imigração e que na FAUL desenvolveu a sua tematização política. Em 1991, assinámos um acordo político com as mais importantes associações de imigrantes residentes em Lisboa, definindo uma plataforma programática e integrando dois candidatos, Fernando Ka e Celeste Correia, nas listas do PS pelo círculo de Lisboa nas eleições legislativas desse ano” (Costa, 2012, p.33).

- Posso tirar foto? Já vou finalizar aqui, eu ia te perguntar de uma área do ACM que o senhor considera que ainda precisa melhorias, mas o senhor já comentou da questão da saúde, certo?

R: Vamos lá ver, vou te dar um exemplo muito grave, mas antes pode fotografar as páginas.

- Porque quando a gente lê os relatórios do ACM a imagem que se passa é que é tudo perfeito, que tudo funciona.

R: Vamos lá ver o seguinte, a questão fundamental é esta, existe um princípio constitucional de equiparação de direitos, mas, em muitas áreas esse princípio não é respeitado. Por exemplo, vou levantar um exemplo delicado, o PS apresentou há alguns meses a lei de bases da habitação, foi muito discutida e houve muita reação contra a proposta. E, nenhuma associação de imigrantes, nenhuma associação antirracista, ninguém se deu ao cuidado de ler a lei. Eu quando vi na lei: “os portugueses têm acesso à habitação” deu-me um salto, não é “os portugueses”, todos têm acesso à habitação. Isso, aliás, esse texto é de uma forma discriminatória que eu nem sei dizer. E foi por causa desse enquadramento que...(Inaudível)... e que ainda por cima, na constituição está escrito todos, aonde foste buscar os portugueses têm acesso à habitação? Isso foi pior do que quando se criou a lei do plano especial de realojamento, que usou uma técnica, definiu o acesso à habitação social pelas condições concretas e não pela nacionalidade. Depois criou uma lei de bases da habitação e colocou: os portugueses. Eu questionei como estava à questão do acesso à habitação e ele me disse: “está descansado, eu não me esqueci, já emendei isso, até o PSD chamou a atenção para isso”. Não havia necessidade, mas isto pra ver que, portanto, não percebo que havendo o ACM, havendo associações de imigrantes, havendo não sei mais o que, um projeto de lei que diz que os portugueses têm acesso à habitação e toda a gente a discutir outra coisa e nem repara que está se a fazer uma lei essencial para o futuro, como está a lei de bases para a saúde. E quer dizer, também manifestei minhas preocupações, eu não defenderia rigorosamente, mas não ponho em causa em princípio, o que está adquirido. Agora ali era uma coisa pavorosa e é esta falta de sensibilidade que existe, e não é uma questão exclusivamente do ACM. Temos associações, e estes coletivos todos, estão discutindo outras tantas coisas, mas não discutem aquilo que marca os direitos concretos das pessoas...

- Parece que falta uma....

R: Falta uma, de estarem no real, da dialética do concreto.

- Envolvidos mesmo não é.

R: Quer dizer, às vezes estão muito preocupados com agendas, ou copiam ou transplantam, mas não fazem aquilo que é uma análise concreta do que está em cima da mesa. E, portanto, deixam passar, enquanto estão entretidos com outras coisas, podem deixar passar coisas essenciais. Estás a perceber?

- Sim.

R: E depois estão preocupados em criar estatutos diferenciados para isto e aquilo, quando a questão fundamental é criar um estatuto de igualdade o mais alargado possível. Se não a certa altura, está um estatuto aqui outro ali, tudo compartimentado e pequeno, e já chega, quer dizer...

Pausa - Interrupção Telefone

R: Agora eu acho que para além destas questões eu quero dizer que tu tens suficiente, posso procurar outras referências e fotografar e depois há o Rui Pena Pires, tens algum livro dele? O Rui Pena Pires é uma referência importantíssima. Há um texto interessante.....Indicações de referências..... Isso é importante para teres uma leitura exterior e académica, Rui Pena, Margarida Marquês, para além da minha própria leitura dos acórdãos.

- Certo, então só para finalizar, no Brasil existe o CONARE e o CNIG, para refugiados e imigrantes, mas são instituições burocráticas, e o governo federal terceiriza o acolhimento e integração dos imigrantes a entidades religiosas e organizações de imigrantes, o senhor acha que um sistema assim funcionaria em Portugal? Se não existisse o ACM e o CNAI, o governo institui para associações....

R: Não, vamos lá ver o seguinte, parece-me que seja um pequeno resumo, mas não, esse modelo não me parece praticável, me parece ser um modelo, e aqui vou usar uma linguagem portuguesa, entregue ao terceiro setor, delega ao terceiro setor toda essa responsabilidade. O que eu diria é que, eu pessoalmente defendo uma estrutura deste género, por um lado defendo que eu sou contra a evolução que teve o Alto Comissariado, o Alto Comissário, para uma estrutura de departamento.

- Sim.

R: Acho que sendo um departamento não acrescenta ali também muito. Eu acho que deveria haver um Alto Comissário com poderes políticos efetivos, que exercesse uma provedoria dos direitos dos imigrantes, nomeadamente, uma provedoria inclusive, naquelas dimensões que eu disse, eu, aliás, vou tentar encontrar-te a minha primeira entrevista em que eu defendo essa ideia da provedoria social, que era o seguinte, portanto, no final das contas, uma lei de trabalho dos imigrantes é uma bocado...(Inaudível)... é preciso uma lei do trabalho porque efetivamente não está sendo dado cumprimento aos direitos dos imigrantes enquanto trabalhadores por parte da constituição. Acho que tem a ver com ...(Inaudível)... os ciganos no alto comissário ...(Inaudível)... que tivessem um carácter político mais marcado como tinham e que podem ser um órgão que resultem numa escolha, pela assembleia da república, por proposta do governo ou algum órgão que faça parte da estrutura do governo, um órgão

político. Por outro lado acho que o que faz falta, é que esse órgão pode ter serviços, mas não tem que reproduzir todos os serviços que não sejam indispensáveis, por exemplo, a existência de uma delegação do SEF no CNAI neste momento não acrescenta porque não tem competências próprias, e de vários ministérios, quer dizer, o que eu penso, o que eu acho é que devia haver era nomeadamente, nas redes que existem da loja do cidadão, nas lojas do cidadão deveria se oferecer tudo aquilo que é necessário aos imigrantes e que não esteja nos outros balcões que existam nas lojas. Portanto, tudo aquilo que os imigrantes tenham tratamento específico, não é preciso criar programas, em minha opinião, de empreendedorismo imigrante, porque o que eu percebo é que imigrantes tenham acesso ao emprego..., aliás, muitos dos empreendedores aí são imigrantes, o programa foi feito para isso e aquilo que resulta desses programas é muito conhecido, na prática. O que eu penso é que, tudo aquilo que pode ser tratado em instituições que tratam o direito de todos, deve ser tratado de acordo com o princípio de equiparação de direitos, quer dizer, os imigrantes devem ter, devem ser atendidos, se vão à loja do cidadão a loja também deve fazer atendimento com eles, não quer dizer que se chega à conclusão que não deve ter esta ou aquela, mas deve se começar a criar pelas lojas do cidadão, por todo o país. Estás a perceber? E, portanto, para que, o que isso tem efeito? De enturmar as pessoas, portanto, se tiver água e luz para pagar, pode lá ir e já trata dos seus documentos, quer dizer, trata da sua renovação, trata da, quer dizer, tanto quanto possível. Não estou a pôr neste momento, não é que seja impossível, que o SEF seja extinto, pode vir a ser substituído por outra coisa, mas não é isso que estou a propor, o que estou a propor é que, não se dupliquem respostas. Por exemplo, uma duplicação de respostas dita aos imigrantes, quando não seja indispensável, só aquilo que é absolutamente indispensável para tratar separadamente para os imigrantes é que deve ser tratado separadamente para os imigrantes.

- Sim.

R: E, portanto, o que significa, é preciso por um lado, que o órgão tenha mais poderes para poder ter uma intervenção política em defesa dos direitos dos imigrantes. Por outro lado, que os imigrantes encontrem respostas na administração descentralizada por todo o país.

- Aí teria que voltar a ter os cursos de formação que o senhor falou a pouco.

R: Quer dizer...

- Não só no SEF, mas em todas as repartições públicas.

R: Mas isso não tinha que ser o Alto Comissário a propor.

- Sim, sim.

R: O Alto Comissário chamaria atenção que é preciso fazer ...(Inaudível)... chamou agora a atenção. Os problemas são mais visíveis não é. Mas o Alto Comissário, o provedor, seja a entidade política está aí para defender os direitos dos imigrantes, chama atenção para que haja efetivamente uma necessidade de intervir nesta maneira, quer dizer, é preciso fazer formações, com as polícias, que por outro lado na saúde há esta ou aquela dificuldade, que não têm sido feitas as divulgações de quais os cidadãos estrangeiros que têm direitos, quais os direitos dos cidadãos estrangeiros. Não são apenas direitos que resultam da capacidade de advocacia ...(Inaudível)... a igualdade de direitos políticos, por exemplo, sendo que, o estatuto do cidadão de igualdade de direitos políticos. É preciso dizer, quais são os direitos

dos cidadãos da União Europeia. Quais os prazos para os licenciamentos, quer dizer, todo tipo de coisa, isso não carece de necessariamente ...(Inaudível)... virou ali um serviço da dependência. Carece dizer ao serviço competente, a comissão de nacional de informações que é preciso campanhas de informação mais alargadas e ... como nós fazíamos nessa altura. A última grande campanha de divulgação de direitos dos imigrantes foi quando? Já no segundo governo de António Terres, como ministro da presidência o António José Seguro que agora é...(Inaudível)... campanhas de divulgação, como tínhamos feito para a primeira, com aquisição de recursos, portanto agora, isso não se equipara com uma coisinha, mais uma caixinha com mais um problema. O que se precisa é que haja uma intervenção política articulada e que responda para todo o governo e que procure realmente que a cidadania dos cidadãos imigrantes e seus direitos sejam reconhecidos nas constituições das leis e que são efetivamente aplicados. E seja objeto de divulgação porque muitas coisas podem ser continuadas, devem ser naturalmente feitas com as associações, com as câmaras ...(Inaudível)... não têm necessariamente que se criar uma... (pausa)... porque o que existe hoje é uma fixação, às vezes, em questões, que por muito simpáticas que sejam, são...(Inaudível)... e há uma falta de atenção, muitas coisas são substanciais. Quer dizer, por exemplo, a lei de bases, questões que são substanciais por vezes, não merecem a atenção e intervenção que são centrais. E, efetivamente, pronto, há outras questões, que são objeto de muita discussão, mas que realmente, que acho que a estrutura devia, como também acho que, independente de se manter a estrutura atual ou outra, que por exemplo, o comitê para igualdade e discriminação racial não deve depender do Alto Comissário para a Imigração, por que? Cria a ideia de que a questão do racismo é uma questão de estrangeiros, quando a questão de racismo não é questão de estrangeiros, os cidadãos nacionais podem ser objeto de discriminação racial.

...(Inaudível)... Hoje não faz sentido, na altura não havia outra ideia, mas hoje isso já deveria ter evoluído para outro lado. O que evoluiu mal foi que, em termos de investigação, deveria ser o ministério público, uma entidade com competência técnica para fazer isso, não é o ACM. Antigamente eram as inspeções gerais que faziam, haviam dificuldades reais, mas devia ser uma entidade com competência para isso, para ter uma resposta eficaz, portanto, e ao mesmo tempo devia ser uma entidade independente. O que aconteceu é que havia um peso, diversos tipos de organizações não governamentais, sindicatos, associações antirracistas, associações de direitos humanos, hoje, como tem mais uma série de ministérios, ...(Inaudível)... e da região dos açores, da madeira, dos municípios, associação nacional das freguesias, a certa altura, há um peso....

Pausa - Interrupção Telefone

R: Há um peso excessivo das instituições digamos governamentais e não governamentais no quadro geral, quando efetivamente não tem que haver. Tem que haver leis claras e uma entidade que as aplique com poder e independência. Sendo certo que não é apenas uma questão portuguesa, mas uma questão geral. E, portanto, são estes os aspectos da questão, parece que ...(Inaudível)...

- Parece que está expandindo demais e perdendo a força não é?

R: É, eu acho que um pouco aqui, eu acho que o que acontece até em outras áreas e eu vi acontecer em associações da sociedade civil. Havia uma associação que já não existe, não vou dizer o nome, era uma associação de direitos humanos e fez coisas interessantes, mas a certa altura começou a fazer coisas demais e concorria a programas da União Europeia e começou a criar regras demais e expandir, havia uma cívitas Lisboa, uma cívitas Cascais, que era para cada uma delas poder candidatar aos programas. E a certa altura, aquilo vivia acerca dos

programas e não em função dos problemas. Os direitos humanos já não existiam, viviam em função do dinheiro de fazer isso ou aquilo. Eu acho que há uma tendência para, há aí muitas áreas da informação de competência direta, mas aí se criam os programas ... (Inaudível) ...). Há aí um cadinho de conversa fiada, quer dizer, os chamados planos para integração do imigrante, os planos locais, dizer o que foi a execução prática do plano, em Lisboa que foi o mais importante, é que os outros nem se fala não é. É um cadinho a União Europeia auto-convencer-se que, e as políticas públicas nacionais, que: estejam tranquilos, estamos a integrar os imigrantes, temos planos e há tantas cidades que já abriram... (Inaudível)... é e não é, é de um alcance muito menor que se pretende. Tem uma função, digamos, de tranquilizador das opiniões públicas, mas orientei uma tese de mestrado com uma aluna concluiu a elaboração, ainda se pôde fazer, e depois teve uma tese de mestrado de uma aluna, sobre aplicação prática e ela desistiu, porque, efetivamente a aplicação prática era um pouco mais pobre. Foi, apesar de tudo, a definição do ... (Inaudível)... Agora, há uma questão que merece a sua colaboração, e que eu tenho um artigo publicado sobre as associações de imigrantes, tens esse artigo?

- Aquele que está no livro? Sem, tenho.

R: Sim. Que é na prática o seguinte, esse papel importante que foi integrar na administração as associações de imigrantes. Dir-se-á que isto tem um ponto que esse processo teve que foram as pessoas que trabalhavam nessas associações, foram integradas na função pública, passaram a ser funcionárias públicas. Portanto, foi a conclusão do processo... (Inaudível)..., daquilo que percebiam, e agora ficaram com essas receitas. Mas digamos, que o que eu queria dizer, é que efetivamente, isso ao mesmo tempo não é nada estranho, se pensarmos a ... (Inaudível)... chamada Assembleia da República, com representação dos sindicatos, representantes dos agricultores, entidades sindicais ... (Inaudível)... Isto, aliás, é uma orientação da associação do trabalho... (Inaudível)... de os integrar. Tudo depende das políticas que se concretizam, não é necessariamente permitidos digamos o status social ... (Inaudível)... e se a gente pensar o que existia antes nessa altura e o que acontece com o estado social, não há muitas alternativas... (Inaudível)... Uma série na RTP 2 aborda esse período de forma interessante para perceber na altura dos anos 20, após a primeira guerra mundial, as pessoas vão ter noção que morreram milhares de forma bárbara, com os gases e essas coisas. E o que é certo é que com as exigências que os países fizeram, há uma crise do social, inflação gritante, miséria enorme, e desigualdades que põem em causa ... (Inaudível)... Os nazis, os fascistas, a destruição das democracias praticamente... (Inaudível)... O que consolida a dimensão social e as políticas sociais. Isso marcou o elemento social pós guerra e o que nós vemos agora é consequência da ilusão liberal, que prometia o privado, acabar com os serviços públicos, e é o fraco dos partidos sociais democráticos ... (Inaudível)... (Ambulância)..... É interessante ver, ontem foi o primeiro episódio, Justiça ou Injustiça o nome.

- Vou procurar. Professor vou terminar aqui, tenho que ir pra faculdade. Muito obrigada.

R: Certo.

ANEXO III – Transcrição da entrevista à sra. Cyntia Paula, Presidente da Casa do Brasil de Lisboa, 12/06/2019

- Bom, eu estou fazendo uma dissertação sobre instituições de acolhimento ao imigrante no Brasil e em Portugal e....

R: Então tenho que te apresentar um pessoa, que trabalhou no Brasil, em São Paulo, na primeira casa de imigração, que é o Paulo, é uma pessoa super interessante para você conhecer. Ele trabalhou mesmo no governo do Haddad, e participou da criação da primeira casa do imigrante. Ele assim vai te dar uma ideia, e ele tá aqui agora, em Lisboa, o que é muito bom.

- Se você puder me passar o contato dele.

R: Aham, eu te passo, ele é ótimo.

- Primeiro queria te perguntar se eu posso gravar a entrevista.

R: Pode, pode. Depois eu te mando por e-mail o e-mail dele, ele é super acessível, bem gente boa.

- E se eu posso citar seu nome na dissertação ou se você quer que eu deixe anônimo?

R: Pode citar, não tem nada, eu aguento o tranco.

- Primeiro eu queria saber um pouco do seu trajeto até aqui, se você sempre esteve envolvida com a causa imigrante, me contar um pouco sobre você.

R: Bom, já no Brasil eu sou psicóloga, perai, tá gravando?

- Tá gravando.

R: Mas cadê o gravador?

- É porque isso aqui sempre cai daí eu já deixo assim.

R: Tá bem. Eu me formei em psicologia na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, em Campo Grande. Em 2009 eu terminei o curso e já na minha graduação comecei a trabalhar na área de direitos humanos, num primeiro momento trabalhei na área das crianças jovens, para nós é crianças e adolescentes na formação de conselheiros tutelares e conselheiros de direito no Brasil, mais voltado nessa área da garantia de direitos às crianças jovens. Depois, quando terminei a graduação vim para Portugal fazer o mestrado em psicologia comunitária no ISPA e nunca pensei em trabalhar com migração até ser migrante. Inicialmente fiz o mestrado, nem sequer trabalhava na área, depois fiz um pequeno trabalho na Amnistia Internacional, e aí comecei a ser voluntária na Casa do Brasil. Até então meu contato com a imigração era apenas a trajetória, a vivência da migração. Comecei a ser voluntária em 2012, em fevereiro, e em maio abriu uma vaga para o atendimento, que é onde hoje tá a Andressa, e na época era

part-time, e foi aí que eu comecei a ter contato com as questões da migração. No meu caso, eu tenho duas frentes, que eu trabalho com a migração e a questão de gênero e depois, posteriormente, foi se tornando meu trajeto e aí comecei a estudar mais a fundo e envolver com as questões das políticas públicas para a integração das pessoas migrantes em Portugal em paralelo com feminismo e igualdade de gênero. Depois fui funcionária e em 2017 que me tornei presidente, continuo funcionária, mas como coordenadora do gabinete de intervenção social da Casa, toda essa área está sob minha responsabilidade além, da presidência. Mas, as questões específicas dos direitos das pessoas migrantes foram a partir da minha experiência e da minha vivência migratória e de ver a necessidade, me identifiquei completamente também pela minha área de formação, que é psicologia comunitária, e agora faço doutoramento em estudos de gênero, e tento cruzar as duas questões e se tornou a minha vida.

- Você já falou um pouco, mas como funciona a Casa do Brasil de Lisboa? Depende de doações? Como é o recrutamento de funcionários? Não são todos voluntários?

R: Não, a Casa do Brasil é uma associação de imigrantes sem fins lucrativos que já existe há 27 anos.

- Nossa não sabia que tinha tanto tempo assim.

R: Nem eu, eu me assusto quando eu penso, eu já estou aqui a sete. A casa tem três grandes áreas de trabalho que é intervenção social, que é o trabalho direto com as pessoas imigrantes e aqui, nesse momento, nós temos, um, dois, três, quatro projetos em andamento, cinco projetos em curso, todos voltados para a área de garantia de direitos dos imigrantes, seja no atendimento; O GIP que é para inserção profissional, o grupo Acolhida que é um grupo de ajuda mútua, que é um projeto que eu estive envolvida muito tempo, agora eu tô passando mais a bola para as meninas, que é um espaço que acontecesse todas as quarta-feiras das quatro às cinco e meia e que as pessoas debatem as experiências migratórias. É super interessante para vocês que trabalham nessa área e que estudam, para perceber as dinâmicas e os discursos de como as pessoas vivenciam de forma diferente este processo de integração. Há sessões informativas, nesse momento temos um outro projeto que é o Migrante Participa também, que tem desenvolvido as questões mais da participação migrante, e um projeto na área da saúde. Neste momento esses são os projetos financiados que nós desenvolvemos. Sem financiamento, temos toda a parte cultural, temos aula de ioga, aula de dança, concertos, lançamentos de livros, debates, tudo também que acontece e o ativismo, que é uma parte do *Advocacy*, que sempre foi muito presente na Casa e que é o questionamento das políticas públicas, e essa parte mais mesmo de luta pela garantia de igualdade que seria o ativismo. O processo de recrutamento, ele acontece só com os projetos, a Casa vive, infelizmente, as doações e as cotas são ínfimas para manter toda essa estrutura e todas as pessoas e nós, concorremos a projetos. E, é daí que vem nossas questões com o ACM. Concorremos a projetos financiados, nesse momento, quase todos são do Fundo, o FAMI, o Fundo de Asilo Migração e Integração, mas também há o PAI, que é o Programa de Apoio às Associações de Imigrantes, próprio do ACM e o IIEFP paga parte do nosso GIP e, nesse momento, só.

- E sobre essa questão do Fundo de Apoio a Migração e Integração, teve uma resposta do ACM.

R: Sim, já tivemos uma reunião, elas vieram aqui, reuniram conosco a semana passada, e já estão, já alargaram a equipe. De acordo com o que nos informaram foi alargado antes até do

nosso manifesto, já estava esse processo de conserto, ainda bem. Mas vieram, mostraram bastante disponibilidade, e interesse. Vamos ver, sentimos que pode ser que avance alguma coisa.

- A relação com o ACM é só nessa parte dos projetos, financeira, ou se envolvem em outras iniciativas?

R: Já tivemos muito mais proximidade do que hoje. O ACM surge numa base das associações né, num primeiro momento, como movimento e apoio às associações de imigrantes, a muitos anos atrás. Depois, no nosso ponto de vista, há cada vez mais um distanciamento, torna-se muito mais uma política apenas de Estado e muito menos próxima dos movimentos sociais da sociedade civil. Nesse momento nós temos relação, nós temos um ex-fundador da Casa, ex-presidente que faz parte do Conselho das Migrações, que é o Carlos Viana, que teve desde a fundação da Casa muito essa visão também das transformações das políticas e da legislação. Depois, atualmente, é de fato uma relação muito menos próxima do que já foi no passado, é o que nós sentimos.

- Eu to fazendo essas perguntas porque quando a gente lê os relatórios de integração que o ACM lança parece que é tudo muito perfeito.

R: É, tudo lindo, só que não.

- E o que eu vejo é que o relatório mostra: “ah, fizemos essas ações”, mas não mostra os resultados. E mesmo, assim, Portugal está no ranking de países que melhor integram imigrantes.

R: Mas em termos de legislação.

- Isso que eu ia falar. Parece que integra, porque no fundo a legislação é muito boa, mas na prática o que eu vejo é que quem faz o grande esforço de se integrar é o próprio imigrante.

R: É, e as associações, pelas associações muitas vezes.

- Então eu te pergunto: que tirando essa parte da legislação, o que você acha que faz de Portugal um dos países que melhor apoiam? É muito ampla a pergunta?

R: É, é muito ampla a pergunta, mas eu acho interessante nós pensarmos sobre isso. Apesar da precariedade, muitas associações, com muita luta. E mesmo assim, a questão da legislação não é porque Portugal achou que era bonito fazer essa legislação, tem uma luta de base das próprias pessoas migrantes e das associações em *Advocacy* para a transformação da legislação e também, dos partidos de esquerda. É interessante porque essa própria mudança vem dos movimentos sociais e da luta das associações para reivindicar essas alterações. Acho que faz também, o fato de ter um ACM, nós não queremos o fim do ACM, nós queremos é que funcione próximo de nós, como já foi no passado. Acho que é importante porque tem uma secretaria específica para tratar dessas questões, apesar de não compreender porque a comunidade cigana tá lá, porque os ciganos são portugueses e aquilo é uma coisa absurda, tá dentro do ACM é uma coisa inaceitável do meu ponto de vista, mas essa é uma questão política. E mesmo a questão do racismo e dos afro-descendentes, estar também dentro do ACM é um erro, é um tiro no pé. Isso só fomenta mais os preconceitos da comunidade de

acolhimento porque tratam todas as pessoas como migrantes e não são, são portugueses e tem que ser tratadas como portuguesas e isso é muito, enfim, o que que eu acho bom? De fato tem legislação, se temos uma legislação que é boa, não é ideal, mas é boa, isso facilita os processos de integração. Porque aqui se a pessoa consegue se regularizar, há países na europa que não adianta você ter um contrato de trabalho que você nunca vai se regularizar. E isso sim, passa pela própria documentação, que é algo principal da nossa integração e depende do que entendemos como integração. Porque se integração é estarmos regularizados e trabalhando ok, se integração é fazermos parte da sociedade de forma participativa, se é termos uma boa relação com a comunidade de acolhimento. Esses dias em uma tertúlia uma pessoa dizia: ah, acho que a maior dificuldade do migrante é no contato com os serviços (era uma pessoa portuguesa). Dos assistentes, nos front-offices. E eu pensei: sim, porque nós não entramos dentro das famílias portuguesas. Quantos amigos portugueses nós temos? Por exemplo, quantos? Quantos? E não é porque não queremos, eu sinto que há uma resistência enorme, no trabalho a relação é do trabalho. Há uma cápsula que nos fecha dentro das nossas próprias comunidades então, é natural que nosso pensamento seja que nossa dificuldade seja apenas num serviço que é enorme, na segurança social, nas finanças, na saúde, na justiça, mas porque estamos isolados nas nossas cumбуquinhas. Se nós tivéssemos mais contato com a comunidade de acolhimento se calhar teríamos mais essa percepção da não integração. Da dificuldade de integração. No grupo Acolhida, todos os dias as pessoas a dizer a dificuldade que tem de se sentir sozinha, que é algo que os índices de integração não levam em consideração. Não ouvem as pessoas no sentido de: sentem-se integradas? Sente que pode participar ativamente nesta comunidade? Sente que pode fazer parte de um partido político ou movimento social? Ou mesmo, participar, ir na sua reunião de junta de freguesia e ver o que está sendo feito no seu bairro? Dúvido. Então, pra mim integração tem muitas outras partes. Nas universidades, com esse advento nosso de muitas pessoas vindo do Brasil, a dificuldade que as pessoas tem de se relacionar dentro da universidade, de sentirem que fazem parte das universidades, o preconceito por parte dos professores, da nossa própria língua, de questionar que não falamos português, de questionar e achar que não trazemos conhecimentos porque viemos de universidades brasileiras, como podemos ter bons índices de integração? Essas outras questões é que do meu ponto de vista temos que pensar: somos um país integrador ou não? Em termos legislativos? Somos, temos boas leis. A aplicação delas é que é uma catástrofe, mas isso é uma outra questão. Não é tanto o legislativo, é mais o executivo.

- Agora, em relação ao Brasil. No Brasil não existe uma instituição como o ACM, o governo delega a questão do acolhimento e da integração para instituições religiosas, associações de imigrantes. No caso dos venezuelanos está tendo uma maior participação do governo, que está se empenhando em ajudar...

R: Por enquanto.

- Por enquanto, e eu queria saber se você tem alguma opinião sobre a questão migratória no Brasil. Se você considera que tem uma omissão do governo, se pode continuar assim ou se deve criar uma instituição como o ACM junto a essas instituições da sociedade civil que já estão trabalhando na área?

R: Eu acho que, primeiro, o Brasil tem que refletir muito sobre isso e encarar a questão da migração e de refugiados como uma questão de direitos humanos e direitos fundamentais. Tipo, temos que, eu acho que o que acontece no Brasil, nós temos uma ideia de falsa

hospitalidade, o luso-tropicalismo, tipo, acharmos que somos muito integradores, somos super maravilhosos, um povo hospitaleiro.

- Zero racismo.

R: Imagina, racismo? Só que, a minha irmã trabalhava na Polícia Federal, na área mesmo de imigração, trabalhou durante um tempo, e ela conta, na minha cidade que é Três Lagoas, tem muitas pessoas do Haiti. E as questões que aquelas pessoas vivenciam de exploração laboral, de dificuldade de integração, de chegarem no serviço e serem completamente ignoradas como se não tivessem voz, fala, mas, olhando de alto, sem ser na lupa, “não, Brasil é super hospitaleiro”. Talvez precise se criar políticas públicas nacionais, locais, de forma a que, tal como foi criado aqui, instrumentos de reflexão e integração. É muito difícil falar de Brasil, porque Brasil é um mundo, nós temos que falar de ‘Brasis’, então tem que se começar por uma política maior. Eu acho, eu vejo mesmo, como eu digo eu não quero que o ACM acabe, eu quero que mude práticas. Eu acho que uma instituição como o ACM é muito importante, o que eu dúvida, que neste momento no Brasil vamos ter, nem sequer foi assinado o Pacto das Migrações, isso já mostra politicamente, uma aversão e o início também de um caminho contrário nessas questões, é gravíssimo, é gravíssimo. Eu gostaria, se for para botar dentro do ministério da família e não sei lá do que, Não, porque daí é a ideia do assistencialismo e nós também temos que ultrapassar isso. E outras coisas.

- Basicamente é isso que eu falo, porque eu comecei com a ideia: a, vamos seguir o exemplo do ACM, mas a medida que eu fui lendo eu pensei: mas já não tá tão perfeito.

R: Talvez o ACM que surgiu.

- Sim, aí eu escrevo isso na conclusão devemos seguir o modelo do ACM de quando foi criado.

R: É, a ideia inicial do ACM.

- Não o ACM de hoje, e no caso do Brasil, ter uma instituição como o ACM que vigie as instituições a nível nacional, mas que estadual, cada um cuide de si, porque o Brasil é muito grande.

R: É muito grande e tipo imagine a realidade de agora com a fronteira com a Venezuela é completamente diferente da imigração do sul do Brasil, um exemplo. E aqui, eu sou de uma corrente interseccional na questão, por exemplo, da igualdade e acho que nós temos e também é minha briga com o ACM é olharmos sempre numa só perspectiva. É colocarmos todo mundo dentro do mesmo saco e não entender que diferentes populações têm diferentes necessidades. E tal como pensamos no feminismo interseccional de que as opressões que nós vivenciamos são completamente diferentes. A opressão que eu vivo, enquanto mulher branca de classe média com classificação é completamente diferente de uma companheira negra que está nas limpezas e que é de uma classe social mais baixa. E eu, quando penso em políticas públicas, tenho que ter isso em consideração. E trabalhar uma sociedade de forma dar equidade dessas intersecções e temos que olhar de forma interseccional. Por exemplo, a questão das mulheres migrantes, que é minha área de trabalho e interesse também, e de luta. Eu tenho uma CIG, que é o meu medo de acontecer no Brasil, que é uma Comissão para Igualdade de Gênero e tenho um ACM que trata das migrações. A CIG trata das questões de gênero, o ACM das Migrações, e as mulheres migrantes tão aonde? Lado nenhum. Agora e

criou um gabinete no ACM sobre essa perspectiva interseccional, nós, nunca fomos nem sequer convidadas para sermos ouvidas, só somos a maior comunidade em Portugal de mulheres imigrantes. Nunca nos convidaram para perguntar o que a gente acha, do que vivem as mulheres brasileiras, nem isso ou aquilo. Então, no meu ponto de vista, é preciso, se optarmos por uma política de estado, tal como o ACM, no Brasil, tem que ter representações estaduais, eu acho, muito mais. Talvez, uma nacional como *umbrella* só que depois temos que ter focos estaduais porque, justamente nessa perspectiva interseccional, o que eu vivo no norte não é o que eu vou viver no sul. Em Portugal, pensando no lado positivo, eu acho que o ACM também é responsável por grande parte do sucesso das políticas de acolhimento. O CNAI, que é o *one-stop-shop*, é um bom exemplo até certo ponto. Eu acho que também, no início de quando foi criado o ACM e depois é criado o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, fazia sentido, não existia nada, precisávamos ter o serviço centralizado que as pessoas migrantes sentissem confortáveis para ir, mas não educamos os outros serviços. Então assim nós centralizamos... educamos é ótimo, não sensibilizamos. Nós colocamos todo mundo ali, mas esquecemos da importância de estarmos a formar todos os profissionais dos outros serviços. Todos os dias nós temos queixas de pessoas que vão nos serviços públicos, agora tivemos uma da segurança social, a mulher olha bem: “você acham que vem pra cá e têm os mesmos direitos”. Então assim, é muito grave quando não construímos um país, principalmente nos serviços públicos, são públicos, para multiculturalidade. E a burocracia, que onde...(Inaudível)...

- É um dos pontos que eu critico, não haver cursos de formação nos serviços públicos.

R: E mesmo mecanismos de punição, de consciência mesmo, por exemplo, nós fizemos queixa dessa situação, a segurança social respondeu: lamentamos não sei o que, não sei o que. Tipo, lamentar, o inferno tá cheio de gente que lamenta. Essa pessoa não sofreu nada.

- Lamentamos, mas não vamos fazer nada.

R: Esse cara, hora dessas, está fazendo isso com outra pessoa. É, lamentamos, mas não vamos fazer nada.

- Bom, basicamente é isso, gostaria de acrescentar alguma coisa que eu não tenha mencionado?

R: Acho que é importante também, e eu sinto que Portugal, na minha perspectiva de trabalho e de investigação, alargamos a nossa discussão para outras questões. Eu sei que muitas não estão ultrapassadas como, por exemplo, isso dos acessos, a questão dos acessos e agora com uma nova migração que vem do sudeste asiático, de outros países que não falam português e que tem crescido, colocamos mais barreiras, por exemplo, muitas vezes nos serviços os que os técnicos falam: volte aqui com alguém que fale português. Não, não pode ser, nós temos que pensar num país multicultural que precisa da imigração. A imigração para Portugal é extremamente importante, por diversos fatores, pela segurança social, pela riqueza multicultural, pelas questões da demografia, se nós formos pensar, Portugal é um país extremamente envelhecido. Eu tava vendo num relatório que saiu, essa semana eu li, quase três milhões de pessoas estão na reforma, nós somos dez milhões. Se não tivermos pessoas jovens para sustentar a segurança social, e aqui a imigração é fundamental porque nós temos trabalhado ponto. Se não trabalharmos, não contribuirmos, não nos regularizarmos, não sobrevivemos, não temos suporte. É fundamental, então é preciso, no meu ponto de vista também, do próprio ACM refletir sobre outras questões que estão subjacentes e que vem

colocando. Os cursos de Português para todos estavam suspensos, tipo, não pode ser. Também temos que acompanhar essas mudanças. E as questões de gênero, eu acho que é fundamental que entre na agenda a pauta das questões de gênero, que são opressões diferentes e é preciso olharmos também para isso.

- As vezes eu fico pensando se no Brasil não se trata a imigração com certo descaso porque não temos um problema demográfico como aqui.

R: Pode ser, e também eu acho uma outra coisa, nós temos tantos problemas, que esse parece mais um no meio da multidão. Tipo, porque nossos problemas também são em termos continentais, a europa é do tamanho do Brasil. Se formos pensar o centro, acho que nós temos tantos problemas e tão diferentes de norte a sul, pessoas ainda morrem de sede no nordeste. Então é muito interessante isso de pensarmos acho que nesse momento, ainda mais agora com os retrocessos todos, colocam-se tantas outras questões que quem vai lá lembrar de imigração. E eu acho que isso é, talvez também não tenha um grupo consistente que traga, que bote na agenda, porque isso tudo são questões políticas. Um grupo que coloque na agenda, que vai pra frente, que trabalhe isso, olha, mais um problema para contar pro saco dos problemas.

- Obrigada pela sua colaboração. Gostei muito.

R: Imagina Cibele. Era isso? Precisa de mais alguma informação

- Era isso. Não, muito obrigada.

R: Se precisar, tem meu contato, pode me mandar e-mail sempre que precisar. Tem lá meu número, sem problemas nenhum, às vezes faltam coisas.

- Se puder depois só me passar o contato do Sr. Paulo depois.

R: A claro, é Paulo Ilis, vou te mandar, eu gosto muito e ele tem feito um trabalho em termos de Europa e América Latina, ele tá mapeando as organizações que trabalham com as populações imigrantes e sindicatos. Ele tem aqui uma experiência que vai ser muito bacana, eu acho que ele traz uma outra visão. A, ele tinha me deixado um livrinho esses dias que ele veio de um projeto que eles fizeram em São Paulo, a, já não sei onde tá, as meninas devem ter levado. E acho que ele pode te dar, muito mais do que eu, uma visão de Brasil porque ele esteve de fato na implementação. Acho que vai ser legal, vou te mandar.
(Trecho não gravado)E vão surgir sempre outras coisas e vamos adaptando. Obrigada por ter vindo

- Obrigada

R: Obrigada eu, espero ter colaborado.

- Sim, foi muito bom.

R: E se precisar de qualquer coisa já sabe.

ANEXO IV – Transcrição da entrevista a Dra. Romualda Fernandes, vogal do Alto Comissariado, 04/09/2019

- Nas primeiras administrações do ACIME trabalhou próximo do Dr. José Leitão tendo acompanhado de perto a evolução da instituição, e é atualmente vogal do Alto Comissário. Primeiro gostaria de saber se, antes da criação do ACIME, a dra. Romualda Fernandes já estava envolvida com a temática das migrações?

R: Sim. Eu fiz o meu curso superior em França para onde me desloquei em 1975. Já naquela altura a imigração, ao menos para a França, estava a ser muito dificultada pela política de imigração 0 (zero). Após concluir a minha licenciatura em Direito em 1980 frequentei o Curso de Pós Graduação em Direito Internacional aplicado à Economia, às Nacionalidades, Condição de Estrangeiros e Direito Humanitário *no L'Institut des Hautes Etudes Internationales* (IHEI), Universidade Panthéon-Assas – Paris II, França.

- Durante este período que atua no ACM, qual considera a principal ação já desenvolvida pela instituição? Há alguma situação particular em que considera ter havido dificuldades de concretização? Se sim, como foi solucionada?

R: Cabe ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.), Instituto Público a missão de colaborar na definição, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e setoriais em matéria de Integração de Migrantes, sendo que compete à Presidência do Conselho de Ministros (PCM), na direta dependência da qual se encontra o ACM, a matéria da política de integração de imigrantes. ACM, desde a sua constituição, há 23 anos, em 1996, e com designação de Alto Comissário para a Integração de Imigrantes e Minorias Étnicas, “ACIME”, instituído, através do Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de janeiro, propôs-se desde logo como sua missão, criar condições para a implementação e coordenação de políticas públicas de integração, com base no reconhecimento dos direitos dos imigrantes e a promoção do acesso aos imigrantes ao exercício efetivo desses direitos e deveres, no respeito do estatuto constitucional dos estrangeiros, consagrados no n.º 1 do artigo 15º da Constituição da República Portuguesa, que abrange tanto os Direitos Fundamentais, Liberdades e Garantias, como os Direitos a prestações, e a não reprodução da exclusão “dos direitos públicos”.

Atualmente as competências do ACM alargaram-se muito, tendo absorvido áreas que funcionavam autonomamente, tais como o Programa Escolhas, a Estrutura de Missão para o Diálogo com as Religiões e do Secretariado Entreculturas.

O ACM tem vindo a adaptar a sua ação ao novo perfil dos migrantes que procuram Portugal quer livremente quer porque são forçados a isso, como é o caso dos refugiados. Tratando-se as migrações de uma realidade em constante mutação, o trabalho é sempre inacabado, por muito que se faça. Assim há situações que carecem de afinamentos, nomeadamente, a dos refugiados assim como uma ação mais efetiva na área documental e no exercício efetivo da igualdade de direitos e oportunidades.

- É sabido que o processo de recrutamento de funcionários do ACM é por concurso público, mas acompanhei a página da Bolsa de Emprego Público e vi que os últimos editais eram para regularização extraordinária. Então qual a outra forma de seleção de funcionários do ACM e do CNAI? É preciso experiência na área das migrações, formação académica nesta temática? Os funcionários do ACM e CNAI recebem algum tipo de capacitação e formação específica? Se sim, com que frequência?

R: Até ao processo de regularização extraordinária de vínculos considerados precários na administração pública, designado PREVPAP, o recrutamento dos colaboradores do ACM era feito, basicamente, através das Associações de migrantes que disponibilizavam mediadores socioculturais, que para os CNAIM quer para outras orgânicas nucleares. Sim é preciso experiência na área das migrações, ainda que a formação académica não tenha de necessariamente nessa área temática. Sim é suposto os funcionários do ACM e CNAI receberem capacitação e formação específica, particularmente sobre a lei de imigração, da nacionalidade e outras áreas em que são chamados a dar resposta às solicitações do público que os procura.

- O ACM estabeleceu parcerias com outras redes da sociedade civil, ONG e instituições religiosas. Alguma dessas parcerias é primordial para a missão do ACM? Se sim, porquê?

R: Sim, o ACM desde a sua criação baseia a sua ação no diálogo e cooperação, quer com as organizações da sociedade civil, especialmente as Associações de Imigrantes, quer com instituições religiosas. Todas as parcerias são primordiais para a missão do ACM.

- Com que frequência o ACM se reúne com demais entidades do governo como Segurança Social, SEF, ACT para discutir ações a serem implementadas? Como ocorre a articulação com essas instituições? Existe alguma dificuldade no relacionamento com estas entidades ou estas expõem alguma dificuldade no atendimento ao imigrante?

R: As articulações com as outras entidades públicas ocorrem no âmbito da implementação dos Planos Nacionais para a Integração de Imigrantes, agora designado Plano Estratégico para a Migração, onde o papel de cada ministério relevante, as medidas e os indicadores estão definidos, bem como a periodicidade das reuniões. Envolve 13 ministérios, com 106 medidas práticas definidas e está organizado em seções temáticas. Não acompanho diretamente esta área, mas não me tem chegado ecos de grandes dificuldades de articulação, apesar, de ter conhecimento, através de cidadãos migrantes que procuram os serviços do CNAIM de algumas dificuldades em desbloquear seus processos.

- Existe uma exigência do ACM no sentido de requerer formação, para atendimento do público imigrante, de funcionários públicos destas entidades: Segurança Social, SEF, ACT?

R: Sim

- O guia de implementação de centros de referência ao imigrante publicado pela Organização Internacional das Migrações destaca a importância dos centros atenderem também cidadãos que pretendem sair do país. O estudo mostrou que ter um local que oferece uma informação prévia de como é difícil imigrar muitas vezes reduz a emigração. Como Portugal enfrentou uma grande emigração no pós crise 2008, gostaria de saber se o ACM tem algum atendimento neste sentido, ou seja, especificamente para as pessoas que desejam deixar o país? Não me refiro ao retorno voluntário, mas a portugueses que pretendem emigrar.

R: Um dos objetivos de Mudança da designação de ACIDI para ACM, é tornar o escopo da Instituição mais abrangente. Deixa-se de ter o enfoque apenas na Imigração para englobar também a emigração. Todavia, existindo uma outra entidade pública com competência específica na área das Comunidades Portuguesas, a emigração, que é uma Direção Geral do MNE esvaziou em certa medida a atuação do ACM neste domínio.

- Nos locais de atendimento ao imigrante é frequente que a mesma pessoa seja contabilizada mais de uma vez por retirar várias senhas, o que geram dados duplicados nas estatísticas. Qual a ideia do ACM para evitar dados duplicados?

R: Contabilizam-se os atendimentos em função da matéria tratada. A ideia é que uma pessoa que se dirige ao CNAIM consiga resolver os mais variados assuntos que a situação requer. Muitos dos assuntos são detetados pelos funcionários da triagem que os encaminha para outros serviços.

- Sobre os relatórios de integração do Observatório das Migrações: o que se percebe é que, apesar das dificuldades, Portugal se mantém no ranking de países que melhor integram imigrantes. A dra. considera que existe alguma área em particular que se precise ser melhorada?

R: Nestas matérias há sempre melhorias a introduzir. Por exemplo, os domínios relacionados com a participação política carecem de uma melhor atenção.

- Embora estes relatórios mostrem os dados de imigração, eles não fazem uma relação direta entre os planos do ACM e os resultados alcançados. Por exemplo, nos dados sobre emprego, não há uma estatística da percentagem dos que conseguiram emprego através de uma ação do ACM ou do CNAI, o que me faz imaginar que deveria haver uma parte do estudo direcionada neste sentido, para provar os efeitos das ações do ACM, permitindo assim expor os resultados e não só os planos. Qual a sua opinião?

R: Que imagina bem.

- Li no plano de governo que para um imigrante solicitar a cidadania portuguesa um dos requisitos é o conhecimento da língua portuguesa com um nível mínimo A2. Isso não é pouco? Digo isso porque conheço pessoas que moram aqui há anos e ainda não têm um bom nível de português, sempre recorrem ao inglês.

R: Sugere que deve ser recusada a nacionalidade a essas pessoas?

- Outra questão sobre cidadania: vejo muitas pessoas comentando que ficarão em Portugal o período necessário para o pedido da cidadania, para depois irem para outro país da União Europeia. Existe algum mecanismo que estabeleça um tempo mínimo que o novo cidadão deve permanecer em Portugal após adquirir a nacionalidade?

R: Não existe e parece-me bem. O que mais há são cidadãos portugueses espalhados pelo mundo.

- A Comissão para a Igualdade Contra a Discriminação Racial (CICDR) está sob a tutela do ACM. Não lhe parece que uma comissão para a discriminação deveria ser tutelada por uma instituição mais técnica como o Ministério Público? Estando sob tutela do ACM faz parecer que o racismo é uma questão de estrangeiros. O que a dra. como jurista acha dessa situação?

R: A ideia da criação deste órgão, no âmbito da diretiva da EU conhecida como “Diretiva Raça” prendeu-se sempre com a sua independência. “*Independent body*.” É com isso que me preocupo.

- Um membro do SOS Racismo uma vez me disse que a dificuldade que mais sentiam na instituição era convencer as pessoas a fazerem denúncias dos preconceitos que sofriam por terem medo de represália. Considera que a falta de denúncias de abusos de empregadores e da sociedade civil dificulta o trabalho do

ACM de alguma forma? Sei que a denúncia é necessária para fazer punições, mas não existem outras formas de mudar esse quadro?

R: Não possuo dados estatísticos/conhecimento sobre a falta de denúncias que me habilitem a responder-lhe. Sei que o número das queixas à CICDR aumentou exponencialmente. Considero a denúncia um bom indicador, para o fazer tem que haver uma boa literacia dos direitos, obtidas, nomeadamente através de campanhas de sensibilização.

- O último relatório da Comissão para Igualdade constatou um aumento de 90% das denúncias de xenofobia. Não seria hora de pressionar o governo para que o crime de racismo fosse punível com encarceramento e não apenas contravenção punível com coima?

R:

- Existe um comitê ou departamento do ACM destinado a questões de género, mulheres vítimas de tráfico e exploração? Se sim, quem faz parte do comitê?

R: Sim, foi criado agora no início deste ano, uma área de projeto, que se chama EPDI;

- No final de maio deste ano houve uma manifestação das associações de imigrantes em frente ao CNAI dos Anjos, em que exigiam uma resposta sobre a petição referente ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), afirmando que 75% da verba foi desperdiçada. Qual foi a posição do ACM quanto aos motivos desta manifestação?

- Sobre a manifestação das associações imigrantes em frente ao CNAI, que pedia respostas ao respeito do FAMI, Dra. Romualda diz que as associações poderiam ter marcado uma reunião com os responsáveis, que não são do CNAI, ao invés de fazer uma manifestação em silêncio na frente da instituição. No dia em questão o ACM recebia convidados de fora de Portugal, criando uma situação desagradável visto que não houve um diálogo. Preferiu então não responder mais nada sobre a questão.

- Existem muitas reclamações do atendimento no CNAI ser exclusivamente para imigrantes, impedindo que um português possa procurar a segurança social ou o ACT na instituição. Já não seria hora de expandir o atendimento de balcões dentro de lojas do cidadão e deixar que o CNAI fosse exclusivo para questões que os imigrantes não podem resolver nas lojas do cidadão?

R: Existem reclamações, mas nós não atendemos só imigrantes, atendemos qualquer pessoa que cá venha.

- Há quem diga que o ACM cresceu como instituição política, mas perdeu poder político e se distanciou das associações de imigrantes, fazendo mais projetos do que efetuando ações concretas. Como a dra. tem acompanhado a evolução do ACM, qual a sua opinião sobre a evolução da instituição?

R: Isso é uma questão política, efetivamente o ACM tinha inicialmente um estatuto, de alto comissário equiparado a subsecretário de estado, e agora, tem o equivalente a um diretor geral, então há efetivamente, objetivamente, há quebra de poder em termos políticos, mas foi porque o ACM deixou de ser um organismo político para ser um instituto público para gestão das questões imigrantes, sendo que quem é responsável é a presidência do conselho de ministros como eu disse anteriormente.

- No Brasil, a sociedade civil juntamente com o ACNUR e entidades religiosas tem desempenhado um papel fundamental no atendimento de venezuelanos, o que fez surgir questionamentos sobre a forma como o governo brasileiro acolhe imigrantes e refugiados. No caso atual, dos venezuelanos, o governo federal tem demonstrado atitude com ações de urgência, mas o Brasil não possui uma instituição governamental que seja responsável pelo acolhimento e integração de imigrante. O Conselho Nacional de Imigração existe para questões burocráticas, mas o papel de acolhimento costuma ser terceirizado a entidades religiosas, como a Cáritas. Considera que um sistema como esse funcionaria em Portugal? O ACM ficaria responsável por adequar questões legislativas, mas o acolhimento e a integração ficaria a encargo de instituições não governamentais. E no caso do Brasil, tem alguma opinião sobre a forma que o governo federal considera o tema? Isso na verdade, é pra ver se a doutora me dá alguma sugestão ou opinião do caso migratório no Brasil.

R: Bom, isso funcionou em Portugal até 1996, que a única entidade que tratava da questão da imigração era o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, que tinha a ver com a aplicação do regime jurídico, entrada, saída e permanência, e afastamentos de cidadãos estrangeiros.(Inaudível)... Terres com uma ideia visionária, de que devia haver essa questão de se dedicar só a integração e imigrantes e separar da parte que no fundo é policial, e do controle de fronteiras e tudo isso.

- É umas das críticas que eu faço ao Brasil, que a imigração é cuidada somente como controle de fronteiras, pela polícia federal, mas não há uma entidade focada na integração como em Portugal.

R: Isto é uma medida que não existe em muitos países, os países em que existem agora, foram todos réplicas daqui. Isso tem sido replicado em vários países e tem dado resultados, nomeadamente, Cabo Verde esteve cá, o primeiro-ministro a visitar o espaço e vão também criar um CNAI. Dado os resultados que este tem cá, achava que no Brasil também deviam fazer.

- Gostaria de deixar alguma sugestão para o Brasil?

R: Como eu não conheço o caso muito bem...

- Baseado nisso que lhe disse.

R: O Brasil é um país de imigração, sempre recebeu imigrantes, assim como os Estados Unidos se constituiu de pessoas que iam e vinham, assim como portugueses, mas não sei se vocês tem essa experiência nova, não tem. Portanto, como qualquer país que foi essencialmente de emigração e quando se transforma simultaneamente em um país de emigração e de imigração, tem que fazer um esforço e um investimento, importantíssimo nessa área, porque se a imigração não for devidamente continuada, não só em termos de fronteira, mas em termos de sua própria execução, o país pode transformar-se numa coisa, em vez de ser mal, mas também não posso dizer isso.

- Agradeço imensamente pela sua disponibilidade.